

Vertriebene und Bevölkerungsausgleich in Westdeutschland, 1945-1953: Zur Flüchtlings- und Vertriebenenpolitik der ersten Nachkriegsjahre

Schegk, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schegk, W. (1996). *Vertriebene und Bevölkerungsausgleich in Westdeutschland, 1945-1953: Zur Flüchtlings- und Vertriebenenpolitik der ersten Nachkriegsjahre*. (Mitteilungen / Osteuropa-Institut München, Historische Abteilung, 14). München: Osteuropa-Institut München. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-70341-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Basic Digital Peer Publishing-Lizenz zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den DiPP-Lizenzen finden Sie hier: <http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

Terms of use:

This document is made available under a Basic Digital Peer Publishing Licence. For more Information see: <http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

OSTEUROPA-INSTITUT MÜNCHEN

Mitteilungen

Nr. 14

Mai 1996

Vertriebene und Bevölkerungsausgleich in Westdeutschland, 1945-1953

Zur Flüchtlings- und Vertriebenenpolitik der ersten Nachkriegsjahre

WOLFGANG SCHEGK

Die vorliegende Studie wurde im Institut für Landeskunde Ost- und Westpreußens e.V.
Oberschleißheim erarbeitet und durch eine Zuwendung des Bayerischen
Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit
gefördert.

Scheinerstraße 11, D-81679 München, Tel. (089) 99839-442
Fax (089) 9810110, E-Mail u9511aj@sunmail.lrz-muenchen.de
Herausgeber: Hermann Beyer-Thoma
Redaktion und Satz: Hermann Beyer-Thoma und Anette Bauer

Inhalt

	Seite
1 Vorwort	5
2 Einleitung	6
3 Die materielle Ausgangssituation 1945/46: Strukturelle Bedingungen des Wiederaufbaus und der Vertriebeneneingliederung	12
4 Der politische, rechtliche und administrative Rahmen, 1946—1949	21
4.1 Normative Grundlagen	21
4.2 Politische und administrative Strukturen	29
5 Die Auseinandersetzung um den „Spitzenausgleich“ in den drei westlichen Besatzungszonen, 1947—1949	35
6 „Bevölkerungspolitik“ versus „Spitzenausgleich“: Vertriebenenumsiedlung und Vertriebenenpolitik der Bundesorgane, 1949—1953	53
7 Karten und Tabellen	79
7.1 Karte: Regionale Verteilung der Vertriebenen	79
7.2 Karte: Die Bevölkerungsdichte in den deutschen Ländern 1946	80
7.3 Karte: Bevölkerungszu- oder Abnahme in den deutschen Ländern 1946 gegenüber 1939	81
7.4 Tabelle: Demographische Veränderungen durch die Aufnahme der Vertriebenen und Flüchtlinge im westlichen Besatzungsgebiet (Bundesgebiet) nach den Ergebnissen der Volkszählungen am 26.10.1946 und 13.09.1950	82
8 Literaturverzeichnis	85

1 Vorwort

Flucht und Vertreibung großer Menschengruppen aus der angestammten Heimat gehören zu den bedauerlichen Kennzeichen des 20. Jahrhunderts. Zahlreiche Darstellungen und Dokumentationen haben die Schicksale der betroffenen Individuen festgehalten. Das 1945 besiegte Deutschland hat in besonders großem Ausmaß Vertriebene aufnehmen müssen. Seit einigen Jahren hat die wissenschaftliche Forschung mit staatlicher Unterstützung den längerfristigen Vorgang der Eingliederung der Vertriebenen in Bayern sich als Aufgabe vorgenommen. Über die Schilderung des Leidensweges hinaus führt die Fragestellung nun zu den Mitteln und Wegen, wie der Traditionsbruch im Leben der sozialen Gruppen überbrückt wurde.

Untersucht werden muß aber auch, wie die politischen Entscheidungsträger, zunächst die Besatzungshörden, dann die deutschen Länderregierungen und schließlich das Bundeskabinett, sich die Lösung der Eingliederung vorstellten und welche dafür zweckdienlichen Maßnahmen sie ergriffen.

Einen ersten analytischen Überblick über die aus der gedruckten Literatur und den veröffentlichten Quellen zu gewinnenden Einsichten legt Wolfgang Schegk vor. Er hat seine Fähigkeiten als Historiker in einem vergleichbaren Fall, dem der Umsetzung von mehreren hunderttausend kleinasiatischer Griechen 1922/23 nach Griechenland, erprobt. Am Beispiel der deutschen Heimatvertriebenen zeigt er, was wir über die Politik der Militärgouverneure und der deutschen Politiker in den westlichen Reichsgebieten bis 1954 wissen und wo noch Kenntnislücken und Forschungsdefizite bestehen.

Herzlichen Dank gebührt dem Bayerischen Staatsministerium für Arbeit für die Förderung dieser Untersuchung und dem Osteuropa-Institut München für die Aufnahme in seine Veröffentlichungsreihe.

München, den 1. April 1996

Prof. Dr. Gerhard Grimm

2 Einleitung

In seinem Geleitwort zu der dreibändigen dokumentarischen Übersicht über die Vertriebeneneneingliederung in der Bundesrepublik Deutschland, die 1959 unter dem Titel „Die Vertriebenen in Westdeutschland“ erschien, umriß der damalige Bundesvertriebenenminister Theodor Oberländer die Quintessenz der staatlichen Vertriebenenpolitik wie folgt: „Die Eingliederung der Heimatvertriebenen ... erhält einen besonderen Sinn aus der Erkenntnis, daß die Rückkehr der Ostdeutschen in ihre Heimat nur möglich erscheint, wenn das Potential der Vertriebenen in seiner Lebenskraft wiederhergestellt wird. Die Eingliederung ist daher auch Voraussetzung der Rückkehr“. Mit den Anstrengungen zur Eingliederung werde das Problem definitiv nicht gelöst. Eine gerechte Regelung, so deutete der Minister indirekt, aber unmißverständlich an, sei lediglich durch Rückkehr zu erzielen¹. Wo lagen die Ursprünge dieser Programmatik, und aus welchen Umständen ergab sie sich?

Zweieinhalb Jahrzehnte später notierte Falk Wiesemann in einer Skizze zur Flüchtlingspolitik in Westdeutschland nach 1945 und ihrem Niederschlag in der Forschung: „Große Lücken weisen unsere Kenntnisse hinsichtlich der Flüchtlingspolitik der alliierten Regierungen und der Besatzungsadministrationen in den einzelnen Zonen auf“². Aus der Übersicht, die der Autor über Entwicklung und Trends des einschlägigen wissenschaftlichen Interesses gab, geht ein ähnliches Defizit auch hinsichtlich der Flüchtlingspolitik deutscher Instanzen hervor. Wiesemann konstatierte etwa die Konzentration der Forschung auf regionale und lokale Untersuchungsfelder, so daß die Aufklärung politischer Entscheidungsprozesse, soweit in diesem Ansatz überhaupt intendiert, bisher auf periphere, dezentrale Ebenen beschränkt blieb und übergeordnete Zusammenhänge damit von vornherein kaum zu erfassen vermochte.

Tatsächlich entstanden etwa ab Beginn der achtziger Jahre fast ausschließlich Projekte und Einzelstudien, die ihre Fragestellungen ganz an der Tätigkeit einzelner Flüchtlingsadministrationen in Kommunen, Kreisen und Ländern orientierten. Auch dort, wo das Augenmerk aus einem eher sozialgeschichtlichen Blickwinkel weniger auf den administrativen Trägern selbst, als auf den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen ihrer Tätigkeit lag, wurde der geographische Ausschnitt zumindest den territorialen Zuständigkeitsbereichen örtlicher oder regionaler Flüchtlingsverwaltungen angepaßt. Einen repräsentativen Überblick über die dergestalt bearbeiteten Fragestellungen bot im Sommer 1986 ein in Hannover

1 Vgl. LEMBERG/EDDING 1959, Bd. 1, S. VI.

2 Vgl. WIESEMANN 1985, S. 34 ff. Seither wurde diese Lücke nur für die französische Militärregierung von Rheinland-Pfalz geschlossen; vgl. SOMMER 1990 und QUELLEN ZUR GESCHICHTE RLP's 1985.

durchgeführtes Symposium zur Rolle der Flüchtlinge und Vertriebenen in der westdeutschen Nachkriegsgeschichte³. Auch die seither erschienenen Veröffentlichungen rückten Flüchtlingspolitik, verstanden als zielgerichtetes Gestaltungshandeln zuständiger Entscheidungszentren in einem als solchen definierten Politikbereich, nur auf regionaler und kommunaler Ebene in den Mittelpunkt ihres Interesses⁴. Auch dort, wo einzelne Vorhaben sich von der forschungspraktischen Fixierung auf kleinere Einheiten lösten und, wie etwa im Falle Nordrhein-Westfalens, mit der Länderebene durchaus auch bundesweit bedeutsame Ausschnitte wählten, blieb mit wenigen Ausnahmen die charakteristische Verhaftung in Träger- beziehungsweise Verwaltungsgeschichte, im Einzelfall kombiniert mit sozial- und wirtschaftsgeschichtlichen Fragestellungen, allein bestimmend⁵.

Charakteristisch für das im Trend dieser Ansätze gezeichnete Bild ist vor allem, daß es keinen Trennungsstrich zwischen administrativem Exekutivhandeln und politischem Entscheidungshandeln zu ziehen erlaubt. Damit fügt es sich ein in Modelle, die von wachsender „Macht der Experten“ ausgehen und die dadurch bedingte Verwischung von administrativem und politischem Handeln als zeittypisches Phänomen auffassen. Ein konkretes Beispiel mag den Umstand problematisieren helfen, daß das eingangs skizzierte Forschungsdefizit auf dem Gebiet der Flüchtlings- und Vertriebenenpolitik sich aus dieser Perspektive nicht allein der Wahrnehmung entzieht, sondern vielmehr a priori in Abrede gestellt werden kann. So konstatierte etwa Uwe Kleinert 1988 für Nordrhein-Westfalen gewiß zutreffend ein „charakteristisches Spannungsverhältnis von formulierter Flüchtlingspolitik und realer Umsetzung“, das, wie vorwegnehmend anzumerken wäre, für ganz Westdeutschland galt⁶. Ebenfalls durchaus in Übereinstimmung mit den Fakten stellte Kleinert weiter fest: „Einer Reihe von Planungsinitiativen und Konzepten zur Eingliederung der Flüchtlinge ... stand eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen der verschiedenen staatlichen Institutionen gegenüber“. Dies führte ihn zu der Feststellung: „Einen Eingliederungsplan hat es weder in Westdeutschland, noch in Nordrhein-Westfalen gegeben“⁷. Der Autor gab als Grund hierfür an, daß „objektive Planungshemmnisse am Anfang, marktwirtschaftliches

3 Die Materialien dieses Treffens erschienen in GREBING, Helga (Hg.): Flüchtlinge und Vertriebene in der westdeutschen Nachkriegsgeschichte. Bilanzierung der Forschung und Perspektiven für die künftige Forschungsarbeit. Hildesheim 1987.

4 Die Literatur bis einschließlich 1988 erschließt die erschöpfende und benutzerfreundlich gegliederte Gesamtbibliographie KRALLERT-SATTLER 1989. Eine Aktualisierung fehlt bisher.

5 Eine bemerkenswerte Ausnahme stellt SOMMER 1990 dar, wo u.a. (S. 13 ff.) eine höchst interessante Auswertung französischer Primärquellen erfolgte. Gewisse Einblicke in übergeordnete politische Entscheidungsprozesse gestatten darüber hinaus BAUER 1982, KORNRUMPF 1981 und PRINZ 1984.

6 Vgl. KLEINERT 1988, S. 66 f.

7 Vgl. KLEINERT 1988, S. 67.

Ordnungsdenken später einen umfangreichen Plan zur Eingliederung der Flüchtlinge ... auch obsolet erscheinen“ ließen. Daraus wiederum folgte er, daß „der Gestaltungsrahmen staatlicher Flüchtlingspolitik ... unterhalb zentraler Planungsvorgaben“ lag⁸. Bereits die administrationsorientierte Quellenbasis der Studie und die ganz im Einklang damit vorgenommene Ausblendung politischer Fragestellungen, etwa im Zusammenhang mit der Vertriebenenumsiedlung aus anderen Bundesländern nach Nordrhein-Westfalen, spricht aber für die Annahme, daß die dort gegebenen Erkenntnismöglichkeiten für diese Feststellung kaum ausreichen.

In letzter Konsequenz würde sie außerdem bedeuten, daß die Eingliederung von knapp zehn Millionen Heimatvertriebenen, die Wiesemann als herausragende, das gesellschaftliche und politische Selbstbewußtsein der alten Bundesrepublik wesentlich mitprägende Leistung charakterisiert, lediglich als Summe des von Kleinert als maßgeblich aufgefaßten „pragmatischen Verwaltungshandelns“ zu verstehen wäre⁹. Dabei fällt auf, daß dieses Bild bereits in Zeitzeugnissen führender Persönlichkeiten aus dem ab Ende 1945 entstehenden Flüchtlingswesen angelegt ist. Folglich besteht Grund zu der Annahme eines Topos, der möglicherweise selbst politisch aufzufassen ist¹⁰. Dabei lieferte Kleinerts Hinweis auf „objektive Planungshemmnisse“ und „marktwirtschaftliches Ordnungsdenken“ als vorgegebene Bestimmungsfaktoren der Vertriebeneneingliederung selbst bereits erste Indizien dafür, daß die Gestaltungsmacht der an diesem Vorgang beteiligten Expertenbürokratien diejenige der politischen Entscheidungszentren weder ersetzte, noch schmälerte. Objektive Planungshemmnisse dürfen in diesem Zusammenhang als Code für die durch das Besatzungsregime gesetzte politische Ordnung und die teils dadurch, teils durch die Kriegsfolgen geschaffenen Wirtschaftsbedingungen verstanden werden. Die marktwirtschaftliche Orientierung wiederum verweist auf eine politisch geführte und entschiedene Auseinandersetzung, die unbestritten zu den Marksteinen des Weges in die westdeutsche Staatlichkeit zählte.

Beides setzt das Vorhandensein und die Tätigkeit politischer Instanzen voraus, die zu längerfristigen Weichenstellungen für ganz Westdeutschland in der Lage waren. Schon angesichts der „damals befürchteten Radikalisierung der Nachkriegsgesellschaft“¹¹ durch

8 Vgl. KLEINERT 1988, S. 67.

9 Vgl. WIESEMANN 1985, S. 35 u. KLEINERT 1988, S. 67.

10 Vgl. z.B. NAHM, Peter Paul: Der Wille zur Eingliederung und seine Förderung. In: LEMBERG/EDDING 1959, Bd. 1, S. 145 ff. Nahm war zuletzt beamteter Staatssekretär im Bundesvertriebenenministerium. Zu seiner Laufbahn vgl. Deutsches Biographisches Archiv N.F. 935/22. Ähnlich der Tenor bei MÜLLER/SIMON 1959. Beide gehörten zu den führenden Vertriebenenstatistikern zunächst der britischen Besatzungszone, später der Bundesverwaltung.

11 Vgl. WIESEMANN 1985, S. 35.

das Vertriebenenproblem und seine Folgen scheint es wenig wahrscheinlich, daß dieser Teilkomplex aus dem Prozeß der politischen Willensbildung zur Gesamtorientierung des wirtschaftlichen und politischen Neuaufbaus in Westdeutschland ausgeklammert blieb. Auch die im Hinblick darauf problematische Vielgestaltigkeit der politischen Strukturen, die in Deutschland nach dem 8. Mai 1945 entstanden, berechtigt kaum zu dem Schluß, daß politisches Entscheidungshandeln, zumal in Fragen von so großer Tragweite, in diesem Rahmen unmöglich war. Außerdem ist auch das Unterlassen politischen Entscheidungshandelns, soweit es planmäßig und zielgerichtet erfolgt, als politischer Akt zu begreifen. Daneben darf der gerade in der Flüchtlingsfrage bis zur Gründung der Bundesrepublik stark eingeschränkte Gestaltungsrahmen der deutschen Instanzen nicht den Blick für das — in jeder Hinsicht ausschlaggebende — politische Wollen der Besatzungsmächte und seine Konsequenzen trüben. Allerdings sagt die konkrete Machtverteilung allein noch wenig über die Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen politischen Kräfte im Einzelfall aus.

Schließlich sollte nicht von vornherein ausgeschlossen werden, daß die Unübersichtlichkeit der politischen Strukturen und Entscheidungsabläufe im Zusammenspiel zwischen Besatzungsmächten und deutschen Instanzen beiden Seiten willkommene und daher auch durchaus genutzte Möglichkeiten bot, ihre Ziele und vor allem ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten der Öffentlichkeit gegenüber zu kaschieren. Sowohl das äußerlich massive Übergewicht der „Experten“, als auch das erwähnte „Spannungsverhältnis von formulierter Flüchtlingspolitik und realer Umsetzung“ könnten auch in diesem Sinne zu interpretieren sein.

Was die Geschichte der politischen Entscheidungen zur Flüchtlingsfrage in Westdeutschland eigentlich interessant macht, ließ Siegfried Bethlehem 1982 in einer Untersuchung deutlich werden, die zu belegen suchte, daß zur Nachkriegspolitik extensiven industriellen Wachstums eine längerfristig konzipierte und konsequent umgesetzte Bevölkerungspolitik korrespondierte. Dabei stellte der Autor die Eingliederungsaufgaben der Nachkriegszeit, die sich aus der Aufnahme der Heimatvertriebenen und dem Zustrom der Flüchtlinge aus der SBZ/DDR ergaben, in einen gemeinsamen Zusammenhang mit der „Gastarbeiter“-Aufnahme¹². Aus dieser Perspektive gewinnt die Neuverteilung der Heimatvertriebenen im Bundesgebiet ab 1949 die Qualität eines gegenüber allen anderen vorrangigen, in übergeordnete Gesamtkonzepte eingebetteten Eingliederungsinstruments, was die den Lastenaus-

12 Vgl. BETHLEHEM 1980, S. 80.

gleich und die Förderung bestimmter Berufsgruppen in den Vordergrund stellende Nachkriegsliteratur nicht in diesem Maße erkennen läßt¹³.

Anhand einer Fülle dokumentarischer Quellen der Bundes- und Länderorgane, der öffentlichen Verwaltung sowie der Sozialpartner, die starke Indizien für diese Sicht beisteuern, entwickelte die Studie ihre Argumentationslinien hauptsächlich von der Wirkungsseite der Aufnahme und Eingliederung, weniger von den politischen Entscheidungen her. Hinsichtlich der Frage, ob die Vertriebenen die notwendige Voraussetzung für das extensive industrielle Wachstum darstellten oder letzteres vielmehr die zentrale Voraussetzung für die Eingliederung schuf, tendierte der Autor eher zur ersteren Annahme, womit er sich ebenfalls von der bis dahin vorherrschenden Auffassung abhob. Die Rekonstruktion des zugrundeliegenden Entscheidungshandelns, die zur Beweisführung ein wichtiges Glied hätte beisteuern können, bildete allerdings kein zentrales Anliegen der Studie, was teilweise sicher auch auf den Umstand zurückzuführen ist, daß zu ihrem Entstehungszeitpunkt die hierzu erforderlichen Primärquellen noch nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung standen.

Seither hat sich die Quellenlage zur politischen Geschichte Deutschlands in den ersten Nachkriegsjahren nicht nur aufgrund der Verfügbarkeit aller relevanten Archivbestände, sondern auch durch das Erscheinen einer stetig wachsenden Zahl publizierter Archivalien vollständig gewandelt. Ersteres gilt namentlich auch für den Aktennachlaß der ehemaligen Besatzungsmächte¹⁴. Die mittlerweile gegebenen Möglichkeiten laden folglich dazu ein, das Defizit im Bereich der Vertriebenen- und Flüchtlingspolitik aufzugreifen und entsprechende Fragestellungen an das zur Verfügung stehende Material heranzutragen. Ein erster Schritt in diese Richtung soll der nachfolgende Versuch sein, dem vorhandenen, vor allem dokumentarischen Schrifttum publizierte Archivalien gegenüberzustellen und auf neue Anhaltspunkte hin abzugleichen.

Die damit verbundene Absicht kann selbstverständlich nicht dahin gehen, ein abgerundetes Bild entstehen zu lassen. Dazu sind die in Betracht kommenden Quellen zu fragmentarisch, zumal für die alliierte Seite Äquivalente zu den deutschen Archivpublikationen fehlen. Hinzu kommt, daß der Anteil der organisierten gesellschaftlichen Interessengruppen — Kirchen, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften — an der Formulierung der Eingliederungspolitik

13 Vgl. etwa die Beiträge zur wirtschaftlichen Eingliederung der Heimatvertriebenen in LEMBERG/EDDING 1959 Bd. 2, die den „mainstream“ der Nachkriegsliteratur ausgezeichnet wiedergeben.

14 Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die beiden zwischenstaatlichen Projekte zur Erschließung und Verfügbarmachung der Akten der amerikanischen und britischen Militärregierungen für Deutschland.

dort nur ungenügend zum Ausdruck kommt. Auch die veröffentlichten Materialien der ausschlaggebenden Parteien — CDU/CSU, SPD, FDP — gestatten lediglich episodenhafte Einblicke, die strenggenommen nur Indizien für zielgerichteten Gestaltungswillen erkennen lassen, ohne hierfür bereits überzeugende Beweise zu liefern. Darüber hinaus müssen drei Gegenstandsfelder hier weitgehend ausgeklammert bleiben, die der Öffentlichkeit von Regierungen und Parteien in den fünfziger und sechziger Jahren als maßgebende Komponenten ihrer Vertriebenenpolitik vorgestellt wurden, ihrer hohen Eigenkomplexität wegen jedoch zu gesonderter Untersuchung aufrufen und daher im gegebenen Zusammenhang nur insoweit Berücksichtigung finden können, als es zur Herstellung des Gesamtbezugs unerlässlich erscheint.

Dabei handelt es sich zum einen um den bereits seit den frühen Tagen der Besatzungsherrschaft als politische Forderung diskutierten Lastenausgleich, der spätestens nach der Währungsreform 1948 zu einem, wenn nicht dem zentralen Thema der westdeutschen Innenpolitik avancierte und seine prominente Stellung gut ein Jahrzehnt lang behauptete. In engem, finanz- und vertriebenenpolitischem Zusammenhang damit stand der Wohnungsbau, der im übrigen auch aufgrund seiner strukturprägenden Dimension stärkere Beachtung beanspruchen dürfte. Nicht näher behandelt werden soll schließlich auch der im obigen Ministerwort angedeutete Zusammenhang zwischen Eingliederungspolitik und außenpolitischen Grundoptionen wie der Nichtanerkennung der Oder-Neiße-Linie.

Insgesamt muß sich das vorrangige Ziel hier infolgedessen darauf beschränken, Fragestellungen zu entwickeln und einem ersten Test zu unterziehen. Daneben wird es darum gehen, das relative Gewicht einzelner Vorgänge hervortreten zu lassen und die verantwortlichen Entscheidungszentren zu benennen. Schließlich soll bestehender Aufklärungsbedarf zu Einzelvorgängen eingegrenzt werden. Der Versuch mag dazu beitragen, weitere Forschungen zur Flüchtlings- und Vertriebenenpolitik der Nachkriegszeit zu unterstützen. Da die Standorte der relevanten deutschen Archivalien die ganze Vielfalt der föderalen Ordnung widerspiegeln, die nach 1945 in Westdeutschland entstand, was nicht unerhebliche forschungspraktische Probleme aufwirft, läßt sich dieser Überblick auch als indirekte Hilfestellung zur Planung und Gestaltung weiterer Vorhaben verstehen.

Zuletzt noch ein Wort zu den Begriffen: Der amtliche Sprachgebrauch in der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet seit der Verabschiedung des Bundesvertriebenengesetzes im Jahre 1953 zwischen „Flüchtlingen“ und „Heimatvertriebenen“. Der erste Terminus bezeichnet den im Bundesgebiet aufgenommenen Personenkreis, der nach dem bis 1961 ausschlaggebenden Kriterium des Wohnsitzes am 1.9.1939 zur eingesessenen Bevölkerung der SBZ/DDR zählte. Der zweite Begriff definiert deutsche Staatsangehörige oder Volks-

zugehörige, die ihrer Wohnsitze in den ehemaligen deutschen Ostgebieten oder im ost-beziehungsweise südosteuropäischen Ausland aufgrund alliierter Entscheidungen verlustig gingen, sowie auch deren im Bundesgebiet geborene Nachkommen, soweit sie den Behörden gegenüber den Wunsch nach Beibehaltung des gesetzlichen Vertriebenenstatus manifestierten. Auch für diesen Personenkreis galt das Kriterium des Wohnsitzes am 1.9.1939. Diese Terminologie löste diejenige der alliierten Besatzungsmächte in den drei Westzonen ab, die in ihrem offiziellen Sprachgebrauch auf den in der Praxis kaum unterschiedenen Begriffen „refugees/expellees-refugiés/expellés“ bestanden und von den deutschen Behörden deren einheitliche Wiedergabe mit den Begriffen „Flüchtlinge/Ausgewiesene“ verlangten — wobei letzterer allerdings kaum zum Tragen kam —, während die Sowjetische Militäradministration für Deutschland den Begriff „Umsiedler“ vorschrieb.

Sowohl die angelsächsisch-französische, als auch die sowjetische Terminologie bezeichnete den Kreis der „Heimatvertriebenen“ im Sinne des Bundesvertriebenengesetzes. Die westalliierte Begrifflichkeit schloß darüber hinaus auch die Zuwanderer aus der Stammbevölkerung der sowjetischen Zone ein. Hinter der Auseinandersetzung, die in den Westzonen zwischen deutschen und alliierten Instanzen um diese Terminologie geführt wurde, standen unzweideutig gegensätzliche Bewertungen der alliierten Entscheidungen hinsichtlich der deutschen Ostgebiete und der deutschen Minderheiten im ost- beziehungsweise südosteuropäischen Ausland. Damit verweist sie ebenfalls in die Sphäre der Vertriebenenpolitik¹⁵. Eine klare Trennung dieser Begriffe würde die weitere Darstellung unnötig verkomplizieren, weshalb die Begriffe „Flüchtlinge“ und „Vertriebene“ im Folgenden austauschbar und lediglich gegen den statistischen Fachterminus „Zuwanderer“ abgegrenzt verwendet werden sollen, der den aus der SBZ/DDR aufgenommenen Personenkreis beschreibt.

3 Die materielle Ausgangssituation 1945/46: Strukturelle Bedingungen des Wiederaufbaus und der Vertriebeneneingliederung

Zerstörungen am Produktionsapparat und am Wohnungsbestand, kriegsbedingte Eingriffe in das Arbeitskräftepotential und sämtliche bestehenden Strukturen, aber auch die völlige Abschnürung vom Austausch mit der Umwelt hatten den Wirtschaftskörper im späteren Besatzungsgebiet bereits während der letzten Kriegsphase auf Minimalfunktionen zurückge-

15 Vgl. GEIMICK, Maria: Der Vertriebenenbegriff. Diss. Univ. Kiel, Kiel 1954, passim.

führt. Da die angelsächsischen Mächte mit Frankreich und der Sowjetunion keine Einigung über die noch in Potsdam grundsätzlich befürwortete Aufrechterhaltung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes im Besatzungsgebiet erzielen konnten, nahmen die Militärregierungen mit der Absonderung ihrer Zonen weitere strukturelle Eingriffe wie vor allem in die gewachsene regionale Arbeitsteilung vor. Hinzu kam, daß die Abtrennung der Gebiete östlich von Oder und Neiße die Ernährungsbasis des Besatzungsgebietes schmälerte¹⁶.

Gravierende Belastungen resultierten zusätzlich aus der Zielvorstellung der Besatzungsmächte, Hand in Hand mit der Befriedigung von Reparationsansprüchen die Wiederherstellung der wirtschaftlichen Kriegsfähigkeit Deutschlands auf Dauer zu unterbinden. In diese Richtung tendierte unter anderem der Kontrollrats-Beschluß vom 28. März 1946 („Industrieniveauplan“), der die anzustrebende deutsche Industrieproduktion zunächst auf 50—55% des Standes von 1938 festsetzte¹⁷. Auch wenn Extremkonzepte wie das der konsequenten Re-Agrarisierung Deutschlands („Morgenthau-Plan“) zu diesem Zeitpunkt bereits der Vergangenheit angehörten, durfte als vorläufige Leitlinie der alliierten Politik dennoch die Schaffung einer auf niedrigem Produktions- und Einkommensniveau international mehr oder minder isolierten Volkswirtschaft gelten. Schwere periodisch wiederkehrende Krisen in der Grundversorgung mit Nahrungsmitteln und Energie, die entsprechende Zufuhren von außen durch die Besatzungsmächte selbst erforderlich machten, erwiesen allerdings schon im Verlauf des Jahres 1946 die praktische Undurchführbarkeit dieses Konzepts¹⁸.

Kaum zuverlässig einzuschätzen sind Umfang und Grad der Zerstörungen sowie der strukturellen Eingriffe. Obwohl — oder vielleicht auch gerade weil — die Feststellung der Wohnraumverluste und ihrer räumlichen Verteilung im Geflecht privater und öffentlicher Interessen, die mit den Stichworten Lastenausgleich, Wohnraumzwangsbewirtschaftung und Bevölkerungsausgleich umrissen werden können, in den ersten Nachkriegsjahren zum Politikum geriet, wurden zuverlässige Daten zu diesem Komplex nie erhoben, was auch die regierungsamtliche Dokumentation der Kriegsschäden im Bundesgebiet später einräumen mußte¹⁹. Zwei Statistiker, die das Problem aus der Sicht seiner Folgen für die Flüchtlings-

16 Middelmann etwa veranschlagte den Verlust ohne jeden Beleg auf „40% und mehr“; vgl. MIDDELMANN 1959, S. 277. Die früheste Expertise zur Vertriebenenproblematik gab für den Vorkriegsbeitrag dieser Gebiete zur Kartoffel-, Rüben- und Getreideversorgung Werte zwischen 15,5% für Weizen und 32,7% für Roggen an; vgl. INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT 1946

17 Vgl. hierzu JERCHOW 1978 S. 181 ff., der einen Einblick in die Wirtschaftspolitik der Besatzungsmächte vor dem Hintergrund ihrer deutschlandpolitischen Zielsetzungen gab. Interessant v.a. auch die Zusammenfassung, S. 471 ff.

18 Vgl. hierzu v.a. JERCHOW 1978, passim.

19 Vgl. DOKUMENTE DEUTSCHER KRIEGSSCHÄDEN 1958, Bd. 1 S. 51 ff.; Bd. 2,2 S. 11 ff.

und Vertriebenen eingliederung bearbeiteten, gelangten denn auch unter Hinweis auf das Fehlen einer einheitlichen Kriegsschädenerhebung zu dem Urteil, daß „die ... Feststellungen von Zerstörungsgraden ... sehr fragwürdig“ seien²⁰. Die maßgebliche Schadensübersicht, zusammengestellt 1948 vom Soziographischen Institut der Universität Frankfurt/Main für den Verwaltungsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes („Bizone“), nahm für das westliche Besatzungsgebiet einen Vorkriegsbestand von 10,014 Mio. Massivbauwohnungen an. Davon bezifferte das Institut 55% als unbeschädigt, 18% buchete es als Totalverlust²¹.

Allein die Hälfte des Vorkriegsbestandes, genauer 5,026 Mio. Einheiten, wies diese Übersicht der britischen Zone zu, für die der Anteil der unbeschädigten Wohnkapazität dagegen mit nur 43% gegenüber 65% in der amerikanischen und 75% in der französischen Zone angegeben wurde. Eine kartographische Aufnahme, deren Ursprung allerdings nicht eindeutig belegt ist, dokumentiert eindrucksvoll die räumliche Konzentration der in den Westzonen verzeichneten Schäden auf die Gebiete Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Rhein-Neckar, Braunschweig-Hannover, die Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie auf die weitgehend dezentralen Industriestandorte Bayerns²². Unbeschadet berechtigter Zweifel an der Zuverlässigkeit der Schadensfeststellung kann danach als gesichert gelten, daß der Vertriebenenaufnahme im westlichen Besatzungsgebiet eine enorme, weit überwiegend den „wirtschaftlichen Aktivräumen“ zuzuordnende Abnahme der Wohnkapazität gegenüberstand, zu der eine fühlbare Reduzierung der dort ansässigen Vorkriegsbevölkerung korrespondierte.

Diese Reduzierung fand ihren Niederschlag im Problem der Luftkriegsevakuierten, für das allerdings überhaupt keine verlässlichen Daten vorliegen. Widersprüchlichste Schätzungen bezifferten den Ausgangsstand zum Zeitpunkt der Kapitulation für das gesamte Besatzungsgebiet auf bis zu 10 Mio. Menschen, während sich für die Westzonen Angaben um 4 Mio. für 1946/47 und 2,4 Mio. für den 1.4.1947 finden²³. Einen gewissen, wenn auch nur vagen Anhaltspunkt steuerte die Volkszählung 1946 bei: Sie ermittelte unter der

20 Vgl. MÜLLER/SIMON 1959 S. 312.

21 Vgl. DOKUMENTE DEUTSCHER KRIEGSSCHÄDEN 1958, Bd. 2,2 S. 12.

22 Vgl. DOKUMENTE DEUTSCHER KRIEGSSCHÄDEN 1958, Bd. 4,1 Kartenbeilage. Die folgenden Unterschiede im anteiligen Verhältnis von Beschädigungen zu Totalverlusten boten möglicherweise einen zu anderen Eindrückenden führenden Augenschein:

Britische Zone: 5:3 (Nordrhein-Westfalen: 1:2)

US-Zone: 3:2 (Württemberg-Baden: 2:1)

Franz. Zone: 3:2.

(Berechnet nach DOKUMENTE DEUTSCHER KRIEGSSCHÄDEN 1958 Bd. 1, S. 52 u. Bd. 2,2, S. 12).

23 Vgl. AUSSCHUSS DEUTSCHER STATISTIKER 1946, Teil 1 S. 22, 24 und DOKUMENTE DEUTSCHER KRIEGSSCHÄDEN 1958 Bd. 2,2 S. 103 ff., 336 f. Ebenfalls KORNRUMPF, Martin: Das Vertriebenenproblem im Spiegel der Statistik. In: Zeitschrift für Raumforschung, Bonn-Bad Godesberg, Sonderheft 1, 1950, S. 38, und NELLNER 1959 S. 73.

eingesessenen Bevölkerung des gesamten Besatzungsgebietes 3,415 Mio. Personen, deren Wohnsitz am 1.9.1939 in einem anderen der deutschen Länder als dem des aktuellen Wohnsitzes lag, davon für etwa 2,4 Mio. auch im Gebiet einer anderen Besatzungszone²⁴.

Auch die Kriegsschäden an Wirtschaftseinrichtungen wurden nie vollständig, einheitlich und exakt erhoben. Insbesondere fehlen Daten, die es erlauben würden, die Zerstörungen zuverlässig nach ihrer wirtschaftlichen Bedeutung zu gewichten. Gleiches gilt für die Demontageverluste und die vorangegangenen kriegswirtschaftlichen Verzerrungen der Finanz-, Investitions- und Produktionsstruktur, die als schädigende Eingriffe in den Wirtschaftskörper ebenfalls mit ins Kalkül einzubeziehen sind²⁵. Den relativ sichersten Anhaltspunkt bietet eine vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung vorgenommene Schätzung zur Entwicklung des industriellen Bruttoanlagevermögens in Westdeutschland, wonach sich dessen Wert in konstanten Preisen von Mitte 1943 bis Mitte 1948 um 20% verminderte. Dennoch „entsprach das Volumen des Mitte 1948 im Gebiet der Bundesrepublik noch vorhandenen industriellen Bruttoanlagevermögens offenbar ziemlich genau jenem, das im Jahresdurchschnitt 1939 vorhanden gewesen war“²⁶.

Es ist davon auszugehen, daß die meisten, wenn nicht alle deutschen Länderregierungen in den Westzonen entweder auf ausdrückliche Anregung oder mit Billigung der Besatzungsmächte Sachverständige der Wirtschaftsverbände und örtlichen Wirtschaftskammern mit der Erarbeitung von Vorschlägen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau beauftragten. Der archivalische Niederschlag dieser Beratungstätigkeit und ihrer Rezeption durch die beratenen Entscheidungszentren, der mit einiger Sicherheit wesentlich zur Vervollständigung des bisher vorhandenen Bildes beitragen könnte, war bisher, soweit ersichtlich, nur teilweise Gegenstand systematischer Forschung²⁷. Für Hamburg ist aus Presseverlautbarungen zur Arbeit des entsprechenden Planungsausschusses die Tatsache bekannt, daß sich die kriegsbedingten Einbußen an — undefinierter — „Industriekapazität“ Ende 1946 auf 25% des Bestandes von 1938 beliefen. Das wesentliche Ausgangsproblem der Hamburger Industrie lag diesen Informationen zufolge nicht in den Verlusten, sondern vielmehr darin begründet, daß die verbliebene Kapazität 1946 nur zu 40% genutzt werden konnte. Die Bremische Handelskammer bezifferte für den gleichen Zeitraum den Beschäftigungsstand ebenfalls mit 40% des Jahres 1939, was im Hinblick auf die ganz ähnliche Gesamtlage beider

24 Vgl. AUSSCHUSS DEUTSCHER STATISTIKER 1946, Teil 1 S. 24.

25 Vgl. DOKUMENTE DEUTSCHER KRIEGSSCHÄDEN 1958 Bd. 3, S. 17 u. 19. Nach den dort zitierten Quellen zu urteilen, besteht eine wesentliche Schwierigkeit auch darin, daß sich die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ab 1914 konstant unter exzeptionellen Rahmenbedingungen vollzog, die keine zuverlässigen Vergleichsgrößen bieten.

26 Vgl. DOKUMENTE DEUTSCHER KRIEGSSCHÄDEN 1958 Bd. 3, s. 20 f.

27 Vgl. DOKUMENTE DEUTSCHER KRIEGSSCHÄDEN 1958 Bd. 3, S. 81 ff.

Stadtstaaten darauf hinzudeuten scheint, daß zwischen Nutzung der industriellen Kapazität und Beschäftigungsstand ein ursächlicher Zusammenhang bestand²⁸.

Mutatis mutandis dürften ähnliche Werte das Bild in allen industriellen Schwerpunktgebieten Westdeutschlands bestimmt haben. Zurückführen lassen sie sich einmal auf die gravierenden Wohnraumverluste in allen wesentlichen Industriestandorten, zum anderen aber auch auf die bereits erwähnten Folgen von Kriegswirtschaft und Besatzungsherrschaft für den Wirtschaftskreislauf²⁹. Indirekt zeichnet sich darin ein für kommende Entscheidungen grundlegender Aspekt ab: Ungeachtet der Tatsache, daß sich sämtliche Kriegsfolgen, von den westlichen Grenzgebieten abgesehen, auf die Ballungszentren konzentrierten, blieb die auf diese „wirtschaftlichen Aktivräume“ fixierte Grundstruktur der Gesamtwirtschaft ungeschmälert erhalten. Damit behaupteten die Ballungszentren auch ihre ausschlaggebende Bedeutung für die Absorption des vorhandenen Arbeitskräftepotentials. Wie die im Anhang reproduzierte kartographische Darstellung der 1946 ermittelten Bevölkerungsverteilung im Besatzungsgebiet zeigt, behielt daneben auch die an die Verteilung der Wirtschaftskraft gebundene Siedlungsstruktur ihren Vorkriegscharakter unbeschadet fühlbarer, jedoch eindeutig temporärer Verschiebungen in den ländlichen Raum grundsätzlich bei. Zur Konzentration der Wiederaufbauanstrengungen auf die „wirtschaftlichen Aktivräume“ gab es schon von daher keine sinnvolle Alternative.

Wie das Beispiel Hamburgs und Bremens zeigt, stand jedoch zu erwarten, daß der Arbeitsmarkt in den Ballungszentren aufgrund bedeutend geringerer Zerstörungsgrade der Wirtschaftseinrichtungen sehr viel rascher expandieren würde als der Wohnungsmarkt. Schon deshalb blieb den Besatzungsmächten keine andere Wahl, als die fast totale Einschränkung der Freizügigkeit aus der Kriegsperiode, die mit einer flächendeckenden Wohnraumzwangsbewirtschaftung einherging, für das gesamte Besatzungsgebiet auf unbestimmte Zeit zu übernehmen. Daraus ergab sich zwangsläufig, daß der unorganische Bevölkerungszuwachs durch die Flüchtlings- und Vertriebenenaufnahme, der den Druck auf die in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkten Strukturen noch beträchtlich erhöhte, zunächst nicht anders als unter dem ausschließlichen Gesichtspunkt der Unterbringungsmöglichkeiten zu bewältigen war.

Der Umfang dieses Bevölkerungszuwachses war zunächst nicht mit ausreichender Sicherheit abzuschätzen. Die Direktive des Alliierten Kontrollrats Nr. 17 vom 10. November 1945, die im Gefolge der Potsdamer Beschlüsse die Verteilung der noch aus den Ver-

28 Vgl. DOKUMENTE DEUTSCHER KRIEGSSCHÄDEN 1958 Bd. 3, S. 81 u. 108 f.

29 Die Folgen der Wohnraumverluste für den industriellen Output 1946/47 dürften nachträglich auch den Befürwortern des Flächenbombardements der deutschen Großstädte Recht geben, die wohl von Anfang an auf diesen Effekt gesetzt hatten, jedoch von rascherer Wirksamkeit ausgingen...

treibungsgebieten aufzunehmenden Bevölkerungsteile regeln sollte, legte für letztere eine Gesamtzahl von 6,65 Mio. Menschen zugrunde, von denen sie 2,75 Mio. (41,4%) der sowjetischen, 2,25 Mio. (33,8%) der amerikanischen, 1,5 Mio. (22,6%) der britischen und 0,15 Mio. (2,3%) der französischen Zone zuwies³⁰. Sie bestimmte außerdem, daß die britische Zone ausschließlich Personen aus den ehemaligen Reichsgebieten östlich der Oder-Neiße-Linie aufzunehmen hatte, und entwickelte einen Rahmenzeitplan, der den Abschluß der Aufnahme bis Juli 1946 vorsah, jedoch nicht bindend vorschrieb. Für die britische Zone galt zusätzlich die Koppelung der Aufnahme an die Zurückführung von „displaced persons“. Bereits im Frühjahr 1946 machte das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel jedoch darauf aufmerksam, daß die alliierte Entscheidung, die außerhalb des Besatzungsgebietes ansässige deutsche Bevölkerung in die vier Besatzungszonen zu übernehmen, auch den Teil dieses Personenkreises einschloß, der sich zum Zeitpunkt der Kontrollratsdirektive bereits dort aufhielt. Außerdem blieben in der Direktive die noch in alliiertem Gewahrsam befindlichen Kriegsgefangenen unberücksichtigt, die aus den Vertreibungsgebieten stammten. Insgesamt rechneten die Experten des Instituts daher mit bis zu 14 Mio. Menschen, deren dauerhafte wirtschaftliche und soziale Eingliederung ins Auge gefaßt werden mußte³¹.

Die westlichen Militärregierungen, insbesondere die britische, versuchten zwar im Rahmen der „Combined Repatriation Executive“, die, obwohl zunächst nur für die Rückführung der „displaced persons“ eingerichtet, als Verbindungs- und Clearingstelle zwischen Ausweisungs- und Aufnahmemächten heranzuziehen versucht wurde, den gesamten Vorgang zu koordinieren³². Dem Unterausschuß des amerikanischen Repräsentantenhauses gegenüber, der im September 1949 die deutsche Flüchtlingsfrage vor Ort studierte, gaben Vertreter der US-Militärregierung allerdings zu verstehen, daß die geordnete Durchführung letztlich unmöglich war, da sich die ausweisenden Mächte nicht an die Einzelheiten der Kontrollratsdirektive gebunden fühlten und die sowjetische Seite diesbezüglich Desinteresse demonstrierte³³. Es liegt auf der Hand, daß diese Umstände nicht dazu beitrugen, die rasche Klärung des Problemumfangs zu erleichtern.

Mit Gesetz Nr. 33 vom 20. Juli 1946 verfügte der alliierte Kontrollrat für den 29. Oktober 1946 eine Volks- und Berufszählung im gesamten Besatzungsgebiet. Nach Aussage eines

30 Zum Text vgl. Büro der Sowjetischen Militäradministration für Deutschland (Hg.): Deklarationen, Gesetze, Befehle. Berlin 1946, S. 65 f.

31 Vgl. INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT 1946, Abschn. 1 passim.

32 Vgl. EUROPA-ARCHIV, Jg. 2/1947, Nr. 2, S. 823. Die Tätigkeit dieser interalliierten Agentur bedarf näherer Aufklärung.

33 Vgl. HOUSE REPORT 1841 und MÜLLER/SIMON 1959, S. 328.

mitverantwortlichen Statistikers entsprang diese zum damaligen Zeitpunkt bereits ziemlich außergewöhnliche Entscheidung der Vier Mächte zu gemeinsamem Vorgehen nicht zuletzt der Absicht, einen zuverlässigen Gesamtüberblick über die Flüchtlingslage zu gewinnen. Gerade dieses Ziel verfehlte das Vorhaben dem Zeugnis Beteiligter zufolge allerdings insoweit, als aggregierte Ergebnisse der Flüchtlings-Sonderauszählung für die Zonen- und Länderebene erst im Laufe des Jahres 1949 verfügbar wurden, mithin zu einem Zeitpunkt, als der anhaltende Flüchtlings- und Vertriebenenstrom in einigen Ländern bereits getrennte, uneinheitliche Nacherhebungen erforderlich gemacht hatte. Über die Gründe ergingen sich die beamteten Zeitzeugen nur in Andeutungen, doch scheinen sie hauptsächlich im politischen Bereich zu liegen — auch dies mithin ein Vorgang, der nähere Aufmerksamkeit verdienen würde³⁴.

Aus der Rückschau stellt das Zählwerk vom 29. Oktober 1946 gleichwohl von seiner Anlage her die verlässlichste statistische Quelle zum Vertriebenenproblem vor der 1950 erfolgten ersten Volkszählung in der Bundesrepublik dar. Es ermittelte unter einer Gesamtbevölkerung des Besatzungsgebietes von 64,501 Mio. Menschen 9,828 Mio. Personen (Anteil: 15,2%), deren Wohnsitz am 1. September 1939 außerhalb des Zählgebietes lag (jeweils ohne „displaced persons“). Hiervon stammten aus den ehemaligen Reichsgebieten östlich von Oder und Neiße 5,646 Mio. sowie aus den ost- beziehungsweise südosteuropäischen Aussiedlungs-, Flucht- und Vertreibungsgebieten 3,857 Mio., insgesamt also 9,503 Mio. Menschen. Die verbleibende Differenz bildeten Rückkehrer aus dem übrigen Ausland. Auf die drei westlichen Besatzungszonen entfielen dabei 43,952 Mio. Einwohner, darunter 6,108 Mio. (Anteil: 13,9%), deren Wohnsitz am 1. September 1939 außerhalb des Besatzungsgebietes lag. Von der eingesessenen Bevölkerung („Stammbevölkerung“) der Westzonen waren am gleichen Stichtag 2,518 Mio. (5,7% der Gesamtbevölkerung in den drei Zonen) in einem anderen Land des Besatzungsgebiets wohnhaft gewesen, darunter 0,582 Mio. in einem Land der sowjetischen Besatzungszone. Letztere wies mit 20,8% den höchsten Flüchtlings- und Vertriebenenanteil auf, was neben den politischen Gegebenheiten zweifellos mit zu dem erheblichen Wanderungsdruck beitrug, der dort in der Folgezeit wirksam wurde³⁵.

Während die Stammbevölkerung des Besatzungsgebietes gegenüber der Volkszählung am 17. Mai 1939 eine Abnahme um 7,3% verzeichnete, wuchs die Gesamtbevölkerung um 9,6%, im westlichen Besatzungsgebiet sogar um 11,7%³⁶. Ein besonderes Problem zeichnete

34 Vgl. NELLNER 1959, S. 74 u. 79 f., sowie REICHLING 1958, S. 46 ff.

35 Vgl. Tabelle im Anhang.

36 Vgl. AUSSCHUSS DEUTSCHER STATISTIKER 1946 Teil 1, S. 21.

sich dort mit der Konzentration der Neubevölkerung auf die drei Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern ab, die zum Zeitpunkt der Volkszählung mit 4,112 Mio. insgesamt 67,3% der in den Westzonen aufgenommenen Vertriebenen beherbergten. Für das westliche Besatzungsgebiet stellte die Erhebung außerdem in den Gemeinden über 50.000 Einwohner eine Abnahme um 2,230 Mio. Personen fest. Dem stand eine Zunahme der Bevölkerung in den Ortschaften unter 20.000 Einwohnern um 5,834 Mio. gegenüber³⁷. Den Zusammenhang dieser Entwicklung mit dem Flüchtlingsproblem erhellte zunächst das augenfällige Ost-West-Gefälle, welches die Verteilung der Neubevölkerung in den drei Westzonen aufwies: Die höchsten Vertriebenenanteile verzeichneten die bevölkerungs- und strukturschwachen Zonenrand- beziehungsweise Grenzgebiete im Osten des westlichen Besatzungsgebietes, die gleichzeitig ein geradezu exorbitantes Bevölkerungswachstum aufwiesen. Sowohl die Verteilung der Vertriebenenbevölkerung, als auch die relative Verdichtung in den bevölkerungsarmen Regionen gehen aus den im Anhang reproduzierten kartographischen Aufnahmen der Volkszählungsergebnisse anschaulich hervor. Das ausgeprägteste Gefälle wies die britische Zone auf: Seine Achse reichte von Schleswig-Holstein mit Bevölkerungszuwächsen von bis zu 66,8% in einigen Kreisen über Ost-Niedersachsen mit ähnlichen Konzentrationen bis ins Rhein-Ruhrgebiet, das eine negative Bevölkerungsentwicklung aufwies. Markant hob sich davon die französische Zone ab.

Bis zur ersten Volkszählung im Bundesgebiet am 13. Mai 1950 nahm die Zahl der Einwohner in den drei westlichen Besatzungszonen, deren Wohnsitz am 1. September 1939 außerhalb des Besatzungsgebietes lag, noch um weitere 1,789 Mio. zu und erreichte damit einen Bevölkerungsanteil von 16,5%. Zwar wuchs die Vertriebenenbevölkerung in Schleswig-Holstein dabei nur mehr unwesentlich und in Bayern vergleichsweise geringfügig, doch gab die Massierung der Vertriebenen in den drei Problemländern insgesamt nur auf 58,8% nach. Deutlich machte sich zwischen 1946 und 1950 mit einer Verdoppelung der Gesamtzahl auf 1,037 Mio. auch die Zuwanderung von Stammbevölkerung aus der sowjetischen Zone bemerkbar³⁸. Auch die Bevölkerung der Ortschaften unter 20.000 Einwohnern nahm im gleichen Zeitraum noch einmal um 0,903 Mio. zu, doch stand dem mit einem Wanderungsgewinn von 2,624 Mio. Menschen in den Kommunen über 50.000 Einwohnern bereits eine klare Trendwende zu einer „Renaissance“ der städtischen Ballungszentren gegenüber³⁹.

37 Vgl. AUSSCHUSS DEUTSCHER STATISTIKER 1946 Teil 1, S. 13 ff., sowie Tabelle im Anhang.

38 Vgl. Tabelle im Anhang.

39 Vgl. dazu die kartographischen Darstellungen in STATISTIK DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND Bd. 35, Heft 4, Kartenanlagen.

Hinsichtlich der Struktur der Vertriebenenbevölkerung konnte die Volkszählung 1946 den selbst auf höchster politischer Ebene ventilierten Eindruck nicht bestätigen, demzufolge sich die Gruppe der Neubürger nach dem Alters- und Geschlechtsaufbau ungünstig von der eingessenen Bevölkerung unterschied⁴⁰. Der festgestellte signifikante Frauenüberschuß lag vielmehr nur unwesentlich über dem der Stammbevölkerung, während sich die Altersstruktur der Flüchtlinge und Vertriebenen im Vergleich zur Stammbevölkerung sogar etwas günstiger gestaltete⁴¹. Folglich ist davon auszugehen, daß auch die Erwerbsquote der Neubürger nicht von Anfang an, wie in der zeitgenössischen öffentlichen Diskussion behauptet, hinter derjenigen der Stammbevölkerung zurückblieb. Ähnliches galt für die Berufszugehörigkeit nach Wirtschaftszweigen, für die allerdings bereits das Institut für Weltwirtschaft in seiner bereits erwähnten Studie, ausgehend von der Vorkriegssituation in den Flucht- und Vertreibungsgebieten, der irrigen Meinung entgegengetreten war, derzufolge die Vertriebenen einen gegenüber der Altbevölkerung ausgeprägt höheren Anteil landwirtschaftlicher Berufszugehöriger aufwiesen. Die Volkszählung bestätigte im wesentlichen die Kieler Studie, die keine signifikanten Abweichungen von der Berufsstruktur der Stammbevölkerung prognostiziert hatte⁴².

In ihrer längerfristigen Bedeutung für den strukturellen Gesamtzusammenhang eher unterschätzt wurde dagegen allgemein die Tatsache, daß zu dem Netto-Bevölkerungszuwachs im Besatzungsgebiet neben den kriegsbedingten Menschenverlusten auch insofern eine gegenläufige Bewegung korrespondierte, als mit der Rückführung der „displaced persons“ ebenfalls eine Verminderung der anwesenden Bevölkerung stattfand. Beachtung verdient dieser Sachverhalt im Hinblick darauf, daß diese Gruppe vor allem in der Endphase des Krieges zur Auffüllung des abnehmenden Arbeitskräftepotentials unentbehrlich gewesen war. Von geschätzten 6,5 Mio. zum Zeitpunkt der Kapitulation befanden sich am 29. Oktober 1946 nur noch 693.443 Angehörige dieses Personenkreises im Besatzungsgebiet, die sich ausschließlich auf die drei Westzonen konzentrierten⁴³.

40 Vgl. FLÜCHTLINGSPROBLEM 1947, S. 4.

41 Vgl. AUSSCHUSS DEUTSCHER STATISTIKER 1946 Teil 1, S. 38 ff. und STATISTIK DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND Bd. 35, Heft 9, S. 32.

42 Vgl. INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT 1946 w. Anm. 16 und AUSSCHUSS DEUTSCHER STATISTIKER 1946 Teil 3, Heft 1 passim. Zur Unhaltbarkeit der These von der ungünstigen Geschlechts-, Alters- und Berufsstruktur der Vertriebenen vgl. auch NELLNER 1959, S. 77 ff.

43 Vgl. AUSSCHUSS DEUTSCHER STATISTIKER 1946 Teil 1, S. IV und MIDDELMANN 1959 S. 277.

4 Der politische, rechtliche und administrative Rahmen, 1946—1949

4.1 Normative Grundlagen

Ein systematisch-vergleichender Überblick über die politische Entstehungsgeschichte der Rechtsnormen, die bis zur Gründung der Bundesrepublik die Aufnahme, Betreuung und Eingliederung der Flüchtlinge und Vertriebenen in den drei Westzonen regeln sollten, fehlt bisher, soweit aus den bibliographischen Quellen ersichtlich ist⁴⁴. Unterbelichtet blieb auch die Wiederherstellung des vernationalsozialistischen Subsidiaritätsprinzips im öffentlichen Fürsorgewesen, das die prominente Stellung der freien Wohlfahrtsverbände in den Trägerstrukturen des Flüchtlingswesens begründete, auf deren Rolle später einzugehen sein wird⁴⁵.

Schon im Hinblick auf die intensive Diskussion der Rechtsfragen, die sich im Zusammenhang mit dem Vertreibungsvorgang stellten, scheint es nützlich, zunächst an die normativen Grundlagen der Vertriebenenaufnahme zu erinnern, die bisher eher selektive Beachtung fanden. Ihre Bedeutung ergibt sich einmal aus ihrer Eigenschaft als Ausgangs- und Bezugsmoment aller Flüchtlingspolitik nach 1945. Zum anderen verdient Beachtung, daß in ihnen der Versuch angelegt scheint, das Vertreibungsergebnis als *fait accompli* in Anlehnung an den historischen Präzedenzfall der griechisch-türkischen Konvention über gegenseitige zwangsweise Minderheitenaussiedlung vom 30. Januar 1923 durch Aufnahme und staatsbürgerliche Eingliederung an anderer Stelle *ex post* völkerrechtswirksam zu legalisieren, was im Hinblick auf den Rechtsstandpunkt, der ausschließlich auf das Vertreibungsunrecht und das „Recht auf Heimat“ abstellt, zumindest weiteren Diskussionsbedarf signalisiert⁴⁶.

44 Die Darstellung bei THOMAS, Fritz: Das Recht der Vertriebenen. Von den Flüchtlingsgesetzen der Länder zum Bundesvertriebenengesetz. Dortmund o.J., gibt lediglich einen allgemeinen Überblick über die für den einzelnen relevanten Bestimmungen. Der Beitrag von ROGGE, Heinrich: Vertreibung und Eingliederung im Spiegel des Rechts. In: LEMBERG/EDDING 1959 Bd. 1, S. 174 ff., galt nicht der Darstellung positiven Rechts. Zur weiteren Literatur vgl. KRALLERT/SATTLER 1989.

45 Die begrenzte Literatur zur Tätigkeit der Wohlfahrtsverbände im Flüchtlingswesen geht auf diesen Bereich nicht ein; vgl. auch Anmerkung 89.

46 Die deutsche Literatur zum Thema betreibt streckenweise eine Art völkerrechtlichen „Exorzismus“; vgl. etwa RASCHHOFER, Hermann: Massenvertreibungen. In: Göttinger Arbeitskreis (Hg.): Das östliche Deutschland. Ein Handbuch. Würzburg 1959 S. 97 ff. sowie Abs. V der „Erklärung deutscher Völkerrechtler zum Recht auf Heimat“ v. 28.10.1961, in: BLUMENWITZ, Dieter (Hg.): Flucht und Vertreibung. Vorträge eines Symposiums ... Köln u.a. 1987, S. 569 f. Darüber hinaus hielten sich zu Kontext, Zielen und Inhalten der Konvention von Lausanne v. 30.1.1923 in der westdeutschen Nachkriegsliteratur, insbesondere der völkerrechtlichen, z.T. höchst ungenaue Vorstellungen; vgl. z.B. BLUMENWITZ w.o., S. 27 ff., sowie KRÜLLE, Sigfried: Options- und Umsiedlungsverträge. In: BLUMENWITZ w.o., S. 145 f., 152 f. Der Rekurs auf die

Mit Blick auf Art. 4 der „Militärischen Kapitulationsurkunde“ vom 8. Mai 1945, der den vier Hauptsiegermächten des 2. Weltkriegs die Festsetzung „Deutschland und die deutsche Wehrmacht als Ganzes“ betreffender Kapitulationsbedingungen vorbehielt, formulierte die alliierte „Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands“ vom 5. Juni 1945 „Forderungen, die sich aus der vollständigen Niederlage und der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands ergeben und denen Deutschland nachzukommen verpflichtet ist“. Art. 13b der Erklärung schuf die konstitutionelle Grundlage für später zu erlassende „zusätzliche Forderungen“ der Besatzungsmächte. Mit der „Feststellung ... über das Kontrollverfahren in Deutschland“ vom gleichen Tag übertrugen die vier Regierungen die oberste Gewalt in Deutschland ihren vier militärischen Oberbefehlshabern, die diese „jeder in seiner eigenen Besatzungszone und gemeinsam in allen Deutschland als Ganzes betreffenden Angelegenheiten“ auszuüben ermächtigt wurden. Bei der Wahrnehmung ihrer gemeinsamen Funktion für „Deutschland als Ganzes“ waren die vier Oberbefehlshaber gehalten, im Rahmen des „Alliierten Kontrollrats“ zu handeln, der mit seiner Proklamation Nr. 2 vom 20. September 1945 eine längere Reihe „zusätzlicher Forderungen“ nach Art. 13b der Erklärung vom 5. Juni 1945 ergehen ließ.

Art. 3a der Proklamation Nr. 2 behielt die territoriale Abgrenzung des Besatzungsgebietes den „Alliierten Vertretern“ vor, während Art. 3b „die deutschen Behörden“ anwies, deutsche Staatsangehörige und Volkszugehörige, die ihre Wohnsitze außerhalb des Besatzungsgebietes der Vier Mächte infolge alliierter Entscheidungen verloren, innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs aufzunehmen und zu betreuen. Art. 33 verlangte von den deutschen Behörden die Ausführung alliierter Anordnungen zur „Lenkung von Bevölkerungsver-schiebungen“. Außerdem etablierte Art. 34 die Grenzhöhe der Besatzungsmächte an den

Originaldokumente sei daher dringend empfohlen; vgl. République Française — Ministère des Affaires Etrangères: Conférence de Lausanne sur les affaires du Proche-Orient (1922/23). Récueil des actes de la Conférence. Série 1ère, tome 1: Protocoles des séances plénières et procès-verbaux et rapports de la 1ère commission (questions territoriales et militaires). Série 2ème, tome 2: Actes signés à Lausanne le 30 janvier et le 24 juillet 1923. Paris 1923/24. Zum Einfluß dieses Präzedenzfalles auf das Denken der alliierten Siegermächte des 2. Weltkriegs vgl. République Française-Ministère de l'Économie Nationale-Institut National de la Statistique et des Études Économiques: Les minorités ethniques en Europe et Balkanique (Études et documents, série B-1), Paris 1946, passim, sowie dito: Les transferts internationaux des populations (Études et documents, série B-2). Paris 1946, S. 37 ff. Ebenso POLITIS, Nicos: Le transfert de populations. En: L'Esprit international/The International Mind, Paris, 14e année/1940 no. 4, S. 163 f., 182 ff., und PENTZOPOULOS, Dimitri: The Balkan exchange of minorities and its impact upon Greece, Paris/The Hague 1962, s. 239 ff.

Außengrenzen des Besatzungsgebietes⁴⁷. Folgerichtig unterschied die schon erwähnte Kontrollrats-Direktive vom 10. November 1945, die wie alle Akte dieses Organs im übrigen nur einstimmig verabschiedet werden konnte und damit den Willen aller Besatzungsmächte ausdrückte, bereits nicht mehr zwischen „Gebieten unter polnischer Verwaltung“ und polnischem Staatsgebiet. Die Vorgeschichte der genannten Rechtsnormen ist jedoch bislang aus den Akten der vier alliierten Regierungen und ihrer Besatzungsorgane nicht erforscht, so daß ihre Würdigung unter den Vorbehalt späterer weiterführender Erkenntnisse zu stellen ist. Überhaupt umgibt die Informationen der westdeutschen Nachkriegsliteratur über konstitutionelle und abgeleitete Rechtsakte der Besatzungsmächte, ganz besonders aber über solche mit Bezug zum Vertriebenenproblem, eine merkwürdige Aura der Unvollständigkeit und Ungenauigkeit⁴⁸. Allgemeine Bekanntheit erlangte dagegen die Entscheidung der provisorischen Regierung in Paris, zwar die obengenannten Kontrollratsakte mitzutragen, den Vollzug jedoch unter Berufung auf die Tatsache zu verweigern, daß Frankreich nicht an der Potsdamer Konferenz beteiligt wurde, auf der die drei anderen Mächte bekanntlich die zugrundeliegenden politischen Grundsatzabsprachen trafen. Ihr lag die französische Forderung zugrunde, das Vertriebenenproblem in erster Linie durch Auswanderung zu lösen, was freilich in Deutschland weniger Aufmerksamkeit fand⁴⁹.

47 Alle konstitutionellen Akte des Besatzungsrechts in: Amtsblatt des Alliierten Kontrollrats, Ergänzungsblatt Nr. 1 v. 30.4.1946. Proklamation Nr. 2 d. All. Kontrollrats in: Amtsblatt d. All. Kontrollrats Nr. 1 v. 29.10.1945. Zur völkerrechtlichen Seite des Besatzungsrechts vgl. die Ausführungen von CORNIDES, Wilhelm: Die völkerrechtliche Stellung Deutschlands nach seiner bedingungslosen Kapitulation. In: Europa-Archiv, Jg. 1/1946, Nr. 4—5, S. 209 ff. Die Aussage von Raschhofer, derzufolge es sich bei den genannten Regelungen um einen völkerrechtswidrigen Mißbrauch der Territorialhoheit über das besetzte Deutschland durch die Besatzungsmächte handelt, steht bis heute apodiktisch im Raum, ohne durch positives Völkerrecht untermauert zu sein; vgl. RASCHHOFER w. Anm. 46, S. 123.

48 So z.B. die Kontrollratsdirektive Nr. 17 v. 10.11.45, die, da direkt nur die Besatzungsmächte betreffend, wie ähnliche Akte nicht zu gemeinsamer amtlicher Veröffentlichung durch die Militärregierungen gelangte. In den Westzonen erfolgte ein öffentlicher Abdruck, soweit feststellbar, erst in: EUROPA-ARCHIV Jg. 2/1947, Nr. 2, S. 823. Trotzdem war sie den deutschen politischen und administrativen Instanzen schon vor ihrem formellen Erlaß bekannt; vgl. MIDDELMANN 1959 S. 279 f., MÜLLER/SIMON 1959 S. 308 sowie DOKUMENTATION DER VERTREIBUNG Bd. 1,1 S. 143E f., 147. Nichtsdestoweniger tauchten an diesen Stellen charakteristische Unstimmigkeiten hinsichtlich Art, Datum, und Inhalt dieses Rechtsaktes auf.

49 Vgl. u.a. MIDDELMANN 1959 w.o. und GRANICKY, Günter / MÜLLER, Georg: Die Flüchtlinge in Westdeutschland. In: Zeitschrift f. Raumforschung, Bonn-Bad Godesberg, Sonderheft 1, 1950, S. 4 ff. Zur französischen Haltung vgl. SOMMER 1990 S. 13 ff. sowie DOCUMENTS FRANÇAIS 1947 S. 10 f.

Die Form der Kontrollratsproklamation verlieh der Aufnahmeentscheidung konstitutionellen Charakter⁵⁰. Zweifel an der beabsichtigten Endgültigkeit der Aufnahme konnten danach trotz des französischen Einspruchs ebenso wenig entstehen wie an dem zwar nicht explizit artikulierten, jedoch zwingend daraus abzuleitenden Willen der drei anderen Mächte, die Aufgenommenen im Besatzungsgebiet wirtschaftlich und gesellschaftlich zu integrieren. Änderungen dieser Ausgangslage durch abweichende Normsetzung der drei Westmächte für ihren Machtbereich lassen sich auch nach dem verbalen Abrücken der USA von den Potsdamer Absprachen und der faktischen Paralyse des Vier-Mächte-Kontrollverfahrens bis zur endgültigen Aufhebung des Besatzungsstatuts für die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1955 nicht nachweisen⁵¹. Auch Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, der den Vertriebenen aus den Gebieten außerhalb der deutschen Reichsgrenzen von 1937 in toto die deutsche Staatsangehörigkeit sicherte, bestätigte insoweit lediglich besatzungsrechtliche Vorgaben.

Als fatal erwies sich in der Folgezeit, daß die Kontrollrats-Proklamation lediglich eine Handhabe dafür schuf, die administrative und damit auch finanzielle Verantwortung für die Aufnahme und Betreuung der Vertriebenen „den deutschen Behörden“ zu übertragen, ohne den Rahmen hierfür abzustecken und die Integration der Aufgenommenen als Aufgabe zu definieren. Bei Erlass der Kontrollratsproklamation stand nicht einmal fest, welche Stellung und Struktur die Besatzungsmächte deutschen Instanzen überhaupt zu geben beabsichtigten, noch, auf welche gesetzlichen Grundlagen sich letztere bei der Ausführung der alliierten Anweisungen stützen sollten. Von diesen ihrer Natur nach politischen Entscheidungen hing jedoch ab, wieweit die Tätigkeit der deutschen Behörden in der Vertriebenenfrage tatsächlich reichen konnte, und welche Teile der Verantwortung letztlich bei den Besatzungsmächten verbleiben würden. Aus den Kontrollratsnormen selbst ließen sich Antworten auf diese Fragen nicht ableiten, während die rasche Paralyse des Kontrollverfahrens durch die inneren Gegensätze der Weltkriegsallianz zentrale Lösungen, nach denen allein schon der schiere Problemumfang rief, später nicht mehr zuließ.

Angesichts der geschilderten Ausgangssituation 1945/46, die zunächst andere Probleme in den Vordergrund rückte, besaß die Eingliederungsfrage für die Besatzungsmächte sicher

50 Zur rechtssystematischen Einordnung der besatzungsrechtlichen Normen vgl. die als Anleitung für die gesetzgeberische Tätigkeit des Bundes gedachte Dokumentation: RECHTSVORSCHRIFTEN DES BESATZUNGSRECHTS 1949, S. 1 u. 22.

51 Das Besatzungsstatut v. 15.10.49, das die Stellung der westlichen Besatzungsmächte gegenüber der Bundesrepublik und ihren Verfassungsorganen regelte, wurde durch den „Deutschlandvertrag“ (mit Zusatzverträgen) v. 1.5.55 aufgehoben. Art. 7 desselben verbot Eingriffe bundesdeutscher Organe in konstitutionelles Besatzungsrecht. Zum Text vgl. Kommentar zum Bonner Grundgesetz, 1. Lieferung, Bonn 1950.

keine unmittelbare Priorität. Darüber hinaus legt die Kontrollratsorganisation, die kein Sachgebiet für Angelegenheiten deutscher Flüchtlinge vorsah, zumindest die Vermutung nahe, daß auch von vornherein gar nicht die Absicht bestand, diesen Komplex unter die „Deutschland als Ganzes“ betreffenden Aufgaben aufzunehmen und noch während der Dauer der unmittelbaren Besatzungsherrschaft zu entscheiden⁵². Ob die Alliierten die Vertriebenen-eingliederung damit durchaus absichtsvoll auf den Zeitpunkt vertagten, zu dem auch diese Aufgabe in die souveräne Verantwortung deutscher Instanzen übergehen konnte, ließe sich nur aus dem archivalischen Nachlaß der vier beteiligten Regierungen und ihrer Besatzungsorgane in Deutschland schlüssig beantworten.

Klare Akzente setzten die Militärregierungen dagegen mit einer Maßnahme, die allgemein als „Koalitionsverbot“ für die Vertriebenen bezeichnet wird und allem Anschein nach mit dazu beitrug, das Integrationsproblem als solches politisch zu verdrängen. Auch hier handelt es sich allerdings um einen Vorgang, zu dem genaue Kenntnis der Fakten und Hintergründe bis heute aussteht⁵³. Mutmaßlich lag ihm eine schon im Zusammenhang mit der Aufnahmeentscheidung abgesprochene, in jedem Fall aber trotz unterschiedlich konsequenter Umsetzung gemeinsame Linie aller vier Besatzungsmächte zugrunde, den Vertriebenen die Bildung spezifischer politischer Organisationen zu verweigern⁵⁴. Diese Haltung scheint zunächst eingebettet in die Politik der Vier Mächte, im Besatzungsgebiet eine zumindest ihrem äußeren Wesen nach einheitliche Parteienstruktur zu schaffen, die neben den beiden „historischen“ Arbeiterparteien eine konservativ-christliche und eine liberale Richtung umfassen sollte. Darüber hinaus liegt es nahe, an die beabsichtigte Vermeidung einer revisionistischen Irredenta zu denken. Weitergehende Aussagen zu den Absichten verbieten sich allerdings, da auch hierzu bis heute zu wenig gesicherte Erkenntnisse vorliegen.

Unzweifelhaft dagegen hingen alle Parteien bis zur Aufhebung der entsprechenden Normen von der Zulassung durch die Militärregierungen ab. Ihre genaue Rechtsstellung innerhalb der Besatzungsordnung blieb in der deutschen Nachkriegsliteratur allerdings bis heute auch für die drei Westzonen unscharf umrissen. Bekannt ist, daß die britische Militärregierung Zulassung und Tätigkeit politischer Gruppierungen mit ihrer Verordnung Nr. 12 vom 15. September 1945 und die französische mit Verordnung Nr. 23 vom 12. Dezember 1945 regelten. In der US-Zone bildeten die internen Richtlinien für die Militär-

52 Vgl. die Übersicht bei CORNIDES, Wilhelm: Der Kontrollrat. In: EUROPA-ARCHIV Jg. 1/1946, Nr. 4—5, S. 220 f.

53 Vgl. BOEHM, Max Hildebert: Gruppenbildung und Organisationswesen. In: LEMBERG/EDDING 1959 Bd. 1, S. 522. Die dortige Feststellung, derzufolge „Entstehung und Abbau ... des ... Koalitionsverbots ... noch einer eingehenden Untersuchung“ bedürfen, ist nach wie vor aktuell.

54 Vgl. CAREY 1951 S. 195 f. und WOLLER 1982 S. 117 f. sowie NEUMANN 1968 S. 12 ff.

regierung „MGR Title 3-210“ und „MGR Title 3-500“, politische Parteien und politisch agierende Verbände betreffend, die einzige Grundlage, was den Schluß zuläßt, daß die amerikanische Seite sich hier nicht selbst durch abgeleitete Rechtsvorschriften binden, sondern „konstitutionelles“ Besatzungsrecht unmittelbar anwenden wollte. Die Gegenstandsdefinitionen dieser Richtlinien erlaubten es, die politische Vertretung spezifischer, nicht mit denen der Allgemeinheit übereinstimmender Interessen einzelner Bevölkerungsgruppen als unvereinbar mit dem Status von Parteien und Verbänden zu erklären⁵⁵.

Gegenüber ihrem Regionalzweig für Bayern legte die amerikanische Zonen-Militärregierung am 11. Juli 1946 als verbindliche Interpretation dieser Direktiven fest, daß Flüchtlingen und Vertriebenen die Bildung eigener Organisationen mit politischen Zielsetzungen nicht zu gestatten sei. Um ihre Eingliederung zu fördern, sollten sie vielmehr auf die bereits existierenden, der gesamten Bevölkerung offenstehenden Parteien verwiesen werden. Hans Woller führte diese Haltung in seiner Studie zur „Loritz-Partei“ WAV mit auf die Absicht zurück, die etablierten Parteien auf diese Weise zu veranlassen, sich der „Entschärfung“ des politisch „hochexplosiven Gemischs“ anzunehmen, das durch die erzwungene Gemeinschaft pauperisierter Flüchtlingsmassen mit einer ebenfalls unter Ausnahmebedingungen lebenden Stammbevölkerung entstanden war. In jedem Fall stellte die amerikanische Seite, wie der Autor anmerkte, auch damit unmißverständlich klar, daß sie die Anwesenheit der Vertriebenen als endgültig betrachtete⁵⁶. Allerdings ließ die amerikanische Militärregierung im Unterschied zur britischen, die in dieser Frage einen bedeutend strengeren Kurs steuerte, soziale und kulturelle Vertriebenenvereinigungen, die dann vielfach bereits als Deckmantel für politische Aktivitäten gegründet wurden, auf lokaler und regionaler Ebene schon bald ausdrücklich zu. Die britische Militärregierung ermöglichte derartige Organisationsbildungen erst ab Mitte 1948⁵⁷. Die amerikanische Besatzungsmacht gestattete den Vertriebenen überdies politische Zusammenschlüsse im Rahmen „unabhängiger“ Wählervereinigungen, die auch auf Landesebene wie etwa in Hessen erfolgreich hervortraten.

Diese Regelungen galten noch bis über die ersten Bundestagswahlen am 14. August 1949 hinaus. In diesem Zusammenhang vermied die westdeutsche Literatur direkte Hinweise darauf, daß die Bestimmungen des Grundgesetzes über politische Parteien und politische Betätigung, Verbands-, Versammlungs- und Kundgebungsfreiheit zum Zeitpunkt seiner

55 Vgl. CAREY 1951 S. 195 f. und FLECHTHEIM, Ossip K. (Hg.): Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland, Bd. 1, Berlin 1962, S. 102 ff., 107 ff.

56 WOLLER 1982 S. 117 f.

57 Vgl. VOGEL Bd. 3, S. 460 f., WOLLER 1982 S. 117, CAREY 1951 S. 195 ff.

Verkündung am 23. Mai 1949 nur unter dem Vorbehalt des Besatzungsstatuts in Kraft treten konnten, das vorläufig noch die übergeordnete Aufrechterhaltung besatzungsrechtlicher Normen ermöglichte. Die Aufhebung der besatzungsrechtlichen Vorschriften auf diesem Gebiet und damit indirekt auch die Aufhebung der Restriktionen gegen politische Vertriebenenzusammenschlüsse erfolgte erst mit dem Gesetz A-2 der Alliierten Hohen Kommission für Deutschland vom 17. März 1950⁵⁸. Bis dahin ist wohl von einem Zustand auszugehen, der auch in den drei Westzonen den souveränen Willen der Besatzungsmächte zur obersten Richtschnur für die Tätigkeit der deutschen politischen Parteien erhob.

In engem Zusammenhang mit der Frage der politischen Interessenvertretung stand die Gewährung allgemeiner Bürgerrechte an die Vertriebenen, deren Regelung formal der deutschen Seite oblag. Eine amerikanische Beobachterin gewann seinerzeit den Eindruck, daß die Regierungen der Länder nur widerwillig an diese Aufgabe herangingen. Sie führte dies in erster Linie auf die damit verbundene Notwendigkeit zurück, den Aufgenommenen auch das aktive und passive Wahlrecht zu konzedieren, was darauf hindeuten würde, daß sich die vertriebenenpolitischen Intentionen der deutschen Parteien teilweise mit denen der Besatzungsmächte deckten, ihnen teilweise aber auch tendenziell entgegenliefen⁵⁹. Die Gleichstellung der Neubevölkerung mit den Eingesessenen bildete damit wohl den politisch wichtigsten Gegenstand der Flüchtlingsgesetzgebung in den Ländern, die hier auf deutscher Seite gefordert waren. Wie schon erwähnt, fehlen jedoch vergleichende Untersuchungen zu ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit auf diesem Gebiet, vor allem solche, die auch über die politischen Entstehungsbedingungen Auskunft geben könnten.

Die bisher bekannten Fakten beleuchten wiederum vor allem das Geschehen in der US-Zone. So ist zunächst bekannt, daß die amerikanische Militärregierung zwar in Übereinstimmung mit den skizzierten Grundlinien der Besatzungspolitik in diesem Bereich keine eigenen Gesetzgebungsinitiativen ergriff, jedoch bereits ab Mitte 1946 über den Länderrat auf die Länderregierungen ihrer Zone einwirkte, um eine einheitliche, in den Ländern lediglich getrennt zu erlassende Flüchtlingsgesetzgebung zu erreichen. Die Tatsache, daß dieser Prozeß erst im Frühjahr 1947 abgeschlossen werden konnte, deutet bereits politische Widerstände an⁶⁰. Eine gewisse Rolle scheint dabei auf deutscher Seite die Frage der

58 Standardwerke zur Entstehung des westdeutschen Parteiensystems gingen hierauf bestenfalls durch Abdruck des Gesetzes A-2 im Anhang ein; vgl. FLECHTHEIM w. Anm. 55. Ebenso KAACK, Heino: Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1981, S. 157 ff. Selbst NEUMANN 1968, für dessen Gegenstand diese Fragen konstitutiv waren, drang nicht weiter in die Materie ein.

59 Vgl. CAREY 1951 S. 195 f. Diese Auffassung findet Bestätigung bei KORNRUMPF 1981, S. 13 ff.

60 KORNRUMPF 1981 S. 13 f.

Staatsangehörigkeit und im Zusammenhang damit auch bereits das Bestreben gespielt zu haben, alles zu vermeiden, was geeignet schien, zur Verrechtlichung des status quo in Bezug auf die Vertreibung beizutragen. Dies machte auch die Auseinandersetzung zwischen Länderrat und amerikanischer Militärregierung um die normative Verankerung des Vertriebenenbegriffs im Verlauf des Jahres 1946 deutlich. Während die amerikanische Seite zunächst geneigt schien, ihn als juristischen terminus technicus zu akzeptieren, interpretierte sie ihn später offenkundig als Politikum, genauer als indirekte Infragestellung der dahinterstehenden alliierten Entscheidungen, weshalb sie seinen weiteren amtlichen Gebrauch durch deutsche Stellen in ihrem Machtbereich durchgängig zu unterbinden suchte. Auch hierzu fehlen jedoch bislang eindeutige Informationen⁶¹.

Schon die „konstitutionelle“ Normsetzung der Besatzungsmächte, mehr noch aber ihre entschiedene Haltung möglichen politischen Manifestationen des Vertriebenenproblems gegenüber begründet Zweifel an der Auffassung, derzufolge sich die Westalliierten erst ab Anfang 1949, dem Zeitpunkt der Genehmigung eines „Amtes für Angelegenheiten der Flüchtlinge und Heimatvertriebenen“ in der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes („Bizone“), ihrer Verantwortung für die Bewältigung des Flüchtlingsproblems bewußt zu werden begannen⁶². Eher zeichnet sich ab, daß die Weltkriegsverbündeten die dauerhafte Eingliederung der Vertriebenen zwar unter allen Umständen wünschten, die Lösung dieser Aufgabe jedoch in Abhängigkeit von einer übergreifenden Rahmenlösung für das Deutschlandproblem sahen, die Auskunft über die künftigen wirtschaftlichen und politischen Strukturen im Besatzungsgebiet als vorab notwendige Planungs- und Entscheidungsgrundlage geben sollte. Darüber hinaus fühlten sie sich wohl auch moralisch berechtigt, die Verantwortung für die Integration in jeder Hinsicht abzulehnen. Die Folge war allerdings, daß die Deutschlandfrage die Vertriebeneneingliederung letztendlich bis zu der Grundsatzentscheidung über die Errichtung zweier getrennter staatlicher Einheiten im Besatzungsgebiet blockierte, zumal die Westalliierten während dieser Zeit an der Hilfskonstruktion der aus der Kontrollratsproklamation Nr. 2 abzuleitenden Fiktion festhielten, die das Vertriebenenproblem auf ein reines Fürsorgeproblem reduzierte.

61 Vgl. MIDDELMANN 1959 S. 287 und KORNRUMPF 1981 S. 13 ff.

62 Zu diesem Topos vgl. VOGEL Bd. 3, S. 461. Zur Entstehung trug bei, daß sich etwa ab Jahreswende 1948/49 die veröffentlichte Meinung in den beiden angelsächsischen Ländern für das Vertriebenenproblem in Westdeutschland öffnete.

4.2 Politische und administrative Strukturen

Auf Details der politischen und administrativen Strukturen, die im westlichen Besatzungsgebiet nach dem 8. Mai 1945 entstanden, ist hier ebensowenig einzugehen wie auf die Entwicklung, die zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland führte⁶³. Wesentlich erscheint jedoch noch einmal der allgemeine Hinweis auf die Unfähigkeit der Vier Mächte zu gemeinsamem Handeln, die zunächst ein weitgehendes Eigenleben auch der westlichen Besatzungszonen nach sich zog. Erhebliche Folgen für die Entwicklung in dem hier interessierenden Bereich zeitigten darüber hinaus die unterschiedlichen Ansätze zur Machtausübung im Rahmen des Besatzungsregimes, die daher kurz charakterisiert werden sollen.

Die in den drei Westzonen entstehenden politischen Systeme differierten nicht zuletzt im Grad der Beteiligung deutscher Instanzen an der Gesamtverantwortung. So führte die französische Militärregierung, formal institutionalisiert im „Commandement en Chef Français en Allemagne (CCFA)“ mit Sitz in Baden-Baden, ein strikt zentralistisches Regime mit voll ausgebildetem Regierungsapparat ein, der seine Stellung gegenüber den auch in der französischen Zone durchaus mit Blick auf künftige föderale Gesamtstrukturen gebildeten Ländern bis zur Verordnung Nr. 95 vom 9. Juni 1947 ähnlich definierte wie diejenige der Pariser Zentralregierung gegenüber den französischen Präfekturen. Auch nach diesem Akt, der die Selbstverwaltung der Länder stärkte, blieben deren Kompetenzen hinter denen der beiden anderen Zonen zurück.

Einen ganz anderen Weg beschritten bekanntlich die USA, deren „Office of Military Government for Germany-US (OMGUS)“, angesiedelt in Berlin, dem Sitz des Kontrollrats, in der US-Zone Länder nicht nur früher als die anderen Mächte einrichtete (September/Okttober 1945), sondern auch bei der sukzessiven Kompetenzübertragung an sie rascher und großzügiger vorgingen. Mit der Herstellung voller legislativer, exekutiver und richterlicher Befugnisse der Länder fand dieser Prozeß dort bereits am 1. März 1947 seinen Abschluß⁶⁴. Selbstverständlich blieben die Länder der US-Zone auch danach an den „konstitutionellen“ Rahmen der Besatzungsordnung gebunden, die der Militärregierung quasi zentralstaatliche Kompetenzen vorbehielt. Allerdings verstanden es die Verant-

63 u.a. POTTHOFF, Heinrich/WENZEL, Rüdiger: Handbuch der politischen Institutionen und Organisationen 1945—1949, Düsseldorf 1983, insbes. S. 27 ff. Ebenso VOGEL Bd. 1 passim. Zu Entstehung der Länder vgl. auch die frühe Übersicht: Die deutschen Länder. In: EUROPA-ARCHIV, Jg. 1/1946, Nr. 4—5, S. 223 ff.

64 Vgl. hierzu wie auch zur weiterführenden dokumentarischen Literatur v.a. VOGEL Bd. 1 passim. Ebenfalls POTTHOFF/WENZEL w. Anm. 63.

wortlichen auf amerikanischer Seite, sich organischer als die Vertreter der beiden anderen Westmächte in das entstehende öffentliche Leben ihrer Zone zu integrieren und ihre Tätigkeit als Vorstufe zu einem selbstbestimmten föderalen „power sharing“ glaubhafter werden zu lassen. Auf institutioneller Ebene unterstrich diesen Ansatz die Existenz eines koordinierenden Ausschusses der Länderregierungen: Bereits am 17.10.1945 richtete die Militärregierung einen ständigen „Länderrat“ der Ministerpräsidenten in der US-Zone mit Sitz in Stuttgart ein, der ohne klare verfassungs- beziehungsweise staatsrechtliche Definition als deutsche Instanz auf Zonenebene parallel zum wachsenden Eigengewicht der Länder auch zunehmenden Initiativspielraum gegenüber der Besatzungsmacht in Fragen erhielt, die deren Kompetenzen berührten⁶⁵.

Eine Zwitterstellung zwischen diesen Polen nahm das britische, vom „Control Council for Germany/British Element (CCG/BE)“ geleitete System ein, innerhalb dessen die Bildung der Länder aus ehemals preußischem Staatsgebiet ohne entsprechende Tradition nach verschiedenen Zwischenstationen erst Anfang 1947 zum Abschluß kam⁶⁶. Die Exekutivbefugnisse der Länder, vor allem aber ihre Gesetzgebungskompetenz, entwickelten sich in der britischen Zone außerdem nicht nur langsamer als in der US-Zone, sondern erreichten auch nie den dortigen Umfang. Bestimmend blieb auf weiten Gebieten bis zum Ende der unmittelbaren Besatzungsherrschaft die Gesetzgebung der Besatzungsmacht, die mit einer eigenen Zentralbürokratie auch auf die Exekutive größeren und direkteren Einfluß nahm als die amerikanische Militärregierung. Im Unterschied zur französischen Zone setzte die britische Militärregierung dabei jedoch auf einen im Prinzip lediglich von ihr angeleiteten, ansonsten dagegen weitgehend selbständig arbeitenden deutschen Apparat⁶⁷.

Kennzeichnend für das britische System war auch, daß es keine dem Stuttgarter Länderrat vergleichbare Einrichtung schuf. Weder die anfangs nur fallweise tagenden Konferenzen der Ministerpräsidenten in der britischen Zone, noch die Länderkonferenz, ihr am 30. Mai 1947 formalisiertes Nachfolgeorgan, konnten angesichts der zoneninternen Stellung ihrer Mitglieder eine ähnliche Bedeutung entfalten⁶⁸. Daneben richtete die britische Militärregierung am 15. Februar 1946 ein Gremium ein, in dem während seiner ersten Phase

65 Zu den Einzelheiten vgl. VOGEL Bd. 1 S. 17 f., 66 ff., sowie POTTHOFF/WENZEL w. Anm. 63, S. 147 ff.

66 Im wesentlichen erst kraft Auflösung des Staates Preußen durch Kontrollratsgesetz Nr. 46 v. 25.2.47.

67 Die erste zusammenfassende Regelung der Länderbefugnisse erfolgte in der brit. Zone mit Verordnung Nr. 57 v. 1.12.46. Eine nennenswerte Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenz erfolgte nach Inkraftsetzung der Länderverfassungen im Anschluß an die ersten Landtagswahlen in der britischen Zone am 18.4.47. Vgl. VOGEL Bd. 1 u. POTTHOFF/WENZEL w. Anm. 63 a.a.O.

68 Vgl. VOGEL Bd. 1 S. 18 f., 71 ff., POTTHOFF/WENZEL w. Anm. 63 S. 158 ff.

Repräsentanten der Militärregierung und ihrer deutschen „Zentralverwaltungen“ auf demokratisch legitimierte Vertreter eines breiten Spektrums des organisierten öffentlichen Lebens in der britischen Zone trafen. Nach seiner Umgestaltung am 10. Juni 1947 blieb die Mitgliedschaft in diesem „Zonenbeirat“ ausschließlich gewählten Länderparlamentariern vorbehalten. Für die gesamte Dauer ihrer Existenz übte diese Kammer lediglich beratende Funktion aus. Ihren Initiativen fehlte, wenn nicht die Sachkompetenz, so doch das politische Gewicht einer parlamentarischen Vertretung, die sie offenkundig zumindest graduell ersetzen sollte⁶⁹. Daran vermochte auch ihr umfangreiches Ausschußwesen nichts zu ändern, das von einem ständigen Sekretariat unterstützt wurde. Dezentrale Ansiedlung und Vielgestaltigkeit der britischen Zonenregierung mit den ihr angeschlossenen deutschen Zentralverwaltungen trugen im übrigen das ihre dazu bei, Zuständigkeiten und Hierarchien des Gesamtsystems einigermaßen undurchsichtig zu gestalten.

Allen drei Zonen gemeinsam war bei aller Unterschiedlichkeit der Länderansatz als tragende Säule für künftige Strukturen. Im Prinzip galt dies auch für die Stellung der deutschen politischen Instanzen und Parteien als Suzeräne zwischen Besatzungsmacht und Wahlbevölkerung, die es ihnen vor allem in Fällen divergierender Interessen erschwerte, Autorität zu erwerben beziehungsweise zu erhalten und in Wählerstimmen umzumünzen. Taktisches Geschick verlangten dabei vor allem Versuche, in „Deutschland als Ganzes“ betreffenden Fragen wie Reparationen, künftige Wirtschaftsstrukturen und Vertriebeneneingliederung auf die Entscheidungsfindung der Besatzungsmächte einzuwirken. Hier mochte es sich im einzelnen als probat erweisen, den politischen Gehalt der Initiativen möglichst hinter Expertenmeinungen zurücktreten zu lassen.

Zur Entwicklung und Gliederung des Flüchtlingswesens im westlichen Besatzungsgebiet gibt die bisherige Literatur reichhaltige Aufschlüsse, die fast alle „alten“ Bundesländer, vor allem aber die drei „Hauptflüchtlingsländer“ Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern berücksichtigen, so daß sich detaillierte Hinweise darauf hier ebenfalls erübrigen⁷⁰. Hervorhebenswert scheint, daß die Entwicklung dem Flüchtlingswesen in der britischen und amerikanischen Zone entgegen den Intentionen der Besatzungsmächte und möglicherweise auch der deutschen Instanzen letztlich eine den besonderen Charakter seiner Aufgabe unterstreichende Stellung sicherte, die einem eigenständigen Politikbereich bereits sehr nahe kam.

69 Vgl. VOGEL Bd. 1 S. 19 f., S. 73, POTTHOFF/WENZEL w. Anm. 63, S. 160.

70 Ein detaillierter Überblick findet sich in ZEITTADEL 1959 S. 26 ff. Die Literatur erschließt KRALLERT-SATTLER 1989. Vgl. jedoch insbesondere MIDDELMANN 1959 S. 276 ff, VOGEL Bd. 3 S. 459 ff. und MÜLLER/SIMON 1959 S. 318 ff.

Ein auffallendes Defizit weist die bisherige Literatur hinsichtlich der Umstände auf, unter denen die Befassung deutscher Stellen mit den Flüchtlingsaufgaben gemäß Kontrollratsproklamation Nr. 2 erfolgte. Nach den vorhandenen, dürren Anhaltspunkten wurden ihnen die alliierten Absichten erstmals einheitlich und offiziell am 5. Oktober 1945 eröffnet, dem Tag, an dem der sowjetische Oberbefehlshaber in Deutschland, Marschall Schukow, den Ausweisungsbeginn verkündete. Offenbar enthielten die bei dieser Gelegenheit übermittelten Instruktionen auch den Hinweis, daß die Aufnahme und weitere Betreuung sowohl in technischer, als auch in finanzieller Hinsicht als rein deutsche Aufgabe zu betrachten sei. Einen Tag nach ihrem Erlass erhielten die deutschen Instanzen auf Länderebene auch formal Kenntnis von der bereits erwähnten Kontrollratsdirektive Nr. 17, die sie über den Umfang der zu erwartenden Anforderungen ins Bild setzte⁷¹. Weitere Informationen, die etwa Aufschluß über die im einzelnen an diesem Vorgang beteiligten Instanzen und Personen geben könnten, fehlen in der Literatur vollständig und gehen auch aus den bisher publizierten Archivalien nicht hervor.

Dem amerikanischen Leitprinzip folgend, die Rolle der Militärregierung weitgehend auf Klammerfunktionen gegenüber den föderalen und kommunalen deutschen Ebenen zu beschränken, übernahmen die Länder der US-Zone — Bayern, Hessen, Württemberg-Baden (Bremen blieb von der Vertriebenenaufnahme ausgenommen) — auch im Flüchtlingswesen selbständige Lenkungs- und Koordinationsaufgaben. Die provisorischen Landesregierungen richteten dementsprechend bis zum 10. November 1945, mit anderen Worten bis zum Erlass der Kontrollratsdirektive, eigene Staatskommissariate für das Flüchtlingswesen ein und dehnten diese organisatorische Sonderstellung der Flüchtlingsverwaltung mit den ersten Flüchtlingsgesetzen im Dezember des Jahres einheitlich auf die nachgeordneten Ebenen aus⁷². Die Militärregierung selbst initiierte bereits am 5.11.1945 die Einrichtung eines Flüchtlingsausschusses beim Länderrat, der die Besatzungsmacht offenkundig auch auf Zonenebene von Lenkungsaufgaben in diesem Bereich entlasten sollte⁷³. Ihm oblag zunächst die Ausarbeitung eines Zonenschlüssels zur Verteilung der Aufzunehmenden, der Bayern 52%, Hessen 26% und Württemberg-Baden 22% zuwies. Da diese Entscheidung mangels genauerer Kenntnis der Lage die bereits anwesenden Flüchtlinge, die hauptsächlich in Bayern untergebracht waren, unberücksichtigt ließ, führte sie rasch zu einer beinahe zweijährigen Kontroverse über die notwendigen Korrekturen, die bereits beispielhaft die bei der späteren umfassenden Neuverteilung der Flüchtlinge im gesamten westlichen Besat-

71 Vgl. MIDDELMANN 1959 S. 279 f.

72 Vgl. MIDDELMANN 1959 S. 286 f. und MÜLLER/SIMON 1959 S. 328 ff.

73 Vgl. VOGEL Bd. 3 S. 461.

zungsgebiet auftretenden Konflikte vorwegnahm⁷⁴. Dennoch ist davon auszugehen, daß sich der Aufnahmevorgang in der US-Zone deutlich geregelter abspielte, als manche Darstellungen vermuten lassen⁷⁵.

Die britische Militärregierung behielt sich anfangs in Flüchtlingsangelegenheiten zentrale Gesetzgebungskompetenz gegenüber den Ländern vor und wickelte auch Einschleusung beziehungsweise regionale Verteilung der Aufzunehmenden in eigener Verantwortung ab. Gleichzeitig blieben Flüchtlingsfragen zunächst von der Behandlung durch die Länderkonferenz ausgenommen. Innerhalb der Militärregierung ressortierten sie einerseits in der „Manpower Division“ des CCG/BE, andererseits in dem unter ihrer Aufsicht stehenden deutschen Zentralamt für Arbeit⁷⁶. Mit ihrer Anweisung Nr. 10 vom 21. November 1945, die den nachgeordneten deutschen Instanzen von den Ländern abwärts alle weiteren Maßnahmen auftrag, versuchte die Besatzungsmacht gleichzeitig, ein Organisationsmodell vorzugeben, das sichtlich angelsächsischer Verwaltungstradition entsprechend auf ad-hoc-Problemlösung innerhalb bestehender Verwaltungsstrukturen abhob und dabei nicht nur ressortübergreifende Kooperation, sondern auch Eigeninitiative auf allen Ebenen verlangte. Gleichfalls spielte die Partizipation der Verwalteten darin eine prominente Rolle.

Neben der Stärkung des Selbstverwaltungsprinzips scheint mit diesem Modell auch die Absicht verbunden gewesen zu sein, die Ausdifferenzierung eines gesonderten Zweiges staatlicher Tätigkeit und damit auch eines eigenständigen Politikbereichs zu vermeiden. Diese Vermutung findet weitere Nahrung in der Entscheidung der Militärregierung vom 26. April 1947, die Initiative des Zonenbeirats zur Schaffung eines zonalen Zentralamtes für Flüchtlingsangelegenheiten endgültig abzuweisen⁷⁷. In der Praxis trug die Philosophie der Anweisung Nr. 10 offenkundig eher zur Verschärfung als zur Lösung der Probleme bei. Aus eigener Anschauung schilderten zwei deutsche Kenner der Vorgänge, wie die damit schließlich überforderten britischen Militärs teilweise bis auf Ortsebene hinab in Aufnahme, Verteilung und Unterbringung involviert blieben, was sie einem Hang der Besatzungsmacht zuschrieben, alle Fäden in der Hand behalten zu wollen. Ihrer Darstellung ist allerdings eher ein völliges Scheitern des britischen Organisationsmodells an der preußisch geprägten Verwaltungslandschaft der Zone zu entnehmen, das der Besatzungsmacht keine andere Wahl ließ, als selbst einzugreifen. Dafür spricht auch das Unverständnis, das die Autoren selbst

74 Vgl. MÜLLER/SIMON 1959 S. 316 und KORNRUMPF S. 68 f., 71, 74 ff.

75 Vgl. etwa MIDDELMANN 1959 S. 279.

76 Vgl. MÜLLER/SIMON 1959 S. 316.

77 Vgl. MIDDELMANN 1959 S. 285, MÜLLER/SIMON 1959 316 f., 318 ff. und VOGEL Bd. 3 S. 459.

hinsichtlich dieses Modells an den Tag legten⁷⁸. Von genauer Kenntnis der Vorgänge und ihrer politischen Hintergründe sind wir jedoch noch weit entfernt.

Auch die spätere Entwicklung der Strukturen und Kompetenzen in der britischen Zone behielt den diffusen Charakter bei, der sich bereits um die Jahreswende 1945/46 abzeichnete. Wie die Bildung von Landesflüchtlingsverwaltungen ab September 1946 anzeigt, erhielten die Zonenländer etwa zu diesem Zeitpunkt erweiterte Exekutivaufgaben, während die Gesetzgebungskompetenz in diesem speziellen Bereich noch bis zum 16. August 1948 allein bei der Militärregierung verblieb und auch danach nur teilweise auf die Länder überging⁷⁹. Nähere Informationen fehlen jedoch. „Komplex“ gestaltete sich auch die Behandlung von Flüchtlingsangelegenheiten durch den Zonenbeirat, der neben seinem von Anfang an vorhandenen Flüchtlingsausschuß am 30. April 1946 einen zwar nach den gleichen Prinzipien gebildeten, jedoch mit autonomer Organisationsstruktur ausgestatteten „Flüchtlingsrat“ bildete. Da die Zuständigkeiten dieses Organs, das im wesentlichen darauf abzielte, den Betroffenen selbst eine institutionelle Vertretung zu sichern, kaum von denen des Zonenbeirats abwichen, über den es überdies mit der Besatzungsmacht zu verkehren hatte, behinderten Kompetenzstreitigkeiten die wirksame Wahrnehmung seiner Beratungsfunktion. Inwieweit diese Neutralisierung von britischer oder auch von deutscher Seite beabsichtigt war, muß ebenfalls als Fragestellung für weitere Untersuchungen offen bleiben. Zum 1. April 1948, dem Zeitpunkt der ersten Landtagswahlen in der britischen Zone, erfolgte schließlich die Rückgliederung des Flüchtlingsrats in den Zonenbeirat. Ähnliche Gremien mit beratendem Status entstanden nach dem 16. August 1948 auch bei den Länderregierungen⁸⁰. Der Sekretär des Flüchtlingsausschusses im Stuttgarter Länderrat erblickte als Außenstehender in diesem institutionellen Rahmen wohl nicht ganz zu Unrecht die Ursache für „chaotische Umstände“ bei der Aufnahme und Unterbringung ebenso wie für verspäteten Beginn längerfristig angelegter Eingliederungsanstrengungen in der britischen Zone⁸¹.

Da die französische Besatzungsmacht, wie schon erwähnt, den Vollzug der Kontrollratsakte zur Vertriebenenaufnahme für ihre Zone ablehnte, entfiel dort die Notwendigkeit zum Aufbau eines entsprechenden Flüchtlingswesens⁸². Die Grundzüge der institutionellen Entwicklung in der „Bizone“ und zuletzt in der „Trizone“ standen wiederum in unmittelba-

78 Vgl. MÜLLER/SIMON 1959 S. 316 f. Zu den Funktionen der Autoren vgl. LEMBERG/EDDING Bd. 3 S. 682.

79 Vgl. MIDDELMANN 1959 S. 284 ff. und VOGEL Bd. 3 S. 459 f.

80 Vgl. VOGEL Bd. 1 S. 71 ff. und Bd. 3 S. 476 f. Außerhalb der brit. Zone erfaßten selbst leitende Persönlichkeiten des Flüchtlingswesens diese Strukturen nur höchst unvollkommen; vgl. MIDDELMANN 1959 S. 285.

81 Vgl. MIDDELMANN 1959 S. 284 f.

82 Vgl. VOGEL Bd. 3 S. 461 und MIDDELMANN 1959 S. 289 f.

rem Zusammenhang mit der Frage des „Spitzenausgleichs“ zwischen den mit Flüchtlingen überbelegten und unterbelegten Ländern, die Gegenstand des nächsten Abschnitts bildet.

5 Die Auseinandersetzung um den „Spitzenausgleich“ in den drei westlichen Besatzungszonen, 1947—1949

Bereits im März 1946 lag das schon erwähnte Gutachten des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel vor, das eindringlich auf die wirtschaftlichen und politischen Notwendigkeiten der Eingliederung hinwies. Der aus den bisher verfügbaren Informationen nicht vollständig zu rekonstruierende Entstehungskontext gibt ebenso wie die Rezeptionsgeschichte dieser Denkschrift Fragen auf, deren Beantwortung zum Verständnis des flüchtlingspolitischen Geschehens in den ersten Nachkriegsjahren wesentlich erscheint⁸³. Bekannt ist lediglich, daß der Auftrag zu dieser Studie vom Deutschen Caritas-Verband ausging. Dies deutet darauf hin, daß den freien Trägern der Wohlfahrtspflege, auf deren Stellung im Flüchtlingswesen bereits hingewiesen wurde, insofern eine besondere Rolle zuwuchs, als sie zunächst unbehinderter als staatliche Institutionen, Parteien und organisierte Interessenverbände festgefügte gesamtdeutsche Strukturen bilden und damit den politischen Entscheidungszentren zonenübergreifend als Medien der Meinungsbildung auch zu Fragen dienen konnten, die über ihren engeren Aufgabenbereich hinausreichten⁸⁴.

Besonderes Gewicht verlieh dabei den beiden konfessionell gebundenen Organisationen ihre kirchliche Anbindung. Beide Religionsgemeinschaften widmeten dem Vertriebenenproblem über den Rahmen der Caritas und des Evangelischen Hilfswerks hinaus auch politische Aufmerksamkeit, weshalb davon auszugehen ist, daß diese bis heute wenig beleuchtete Sphäre eine in ihrer Bedeutung für die Vertriebenenpolitik kaum zu unterschätzende Rolle spielte⁸⁵. So übernahm der Vorsitzende des „Beirats beim katholischen

83 Zur Entstehung vgl. PÜSCHEL, Erich: Die Hilfe der Caritas. In: LEMBERG/EDDING 1959 Bd. 1 S. 264 ff. Die öffentliche Vorstellung des Gutachtens erfolgte am 13.6.1946; vgl. ZEITTAFEL 1959 S. 33.

84 In diesem Zusammenhang sei auf die Tatsache verwiesen, daß Eugen Gerstenmaier, der Gründungspräsident des Evangelischen Hilfswerks (heute Diakonisches Werk), das als protestantisches Pendant der Caritas eine ähnlich starke Stellung erlangte, auch zu den Gründungsmitgliedern der CDU gehörte und seine aktive politische Laufbahn als Präsident des Deutschen Bundestages abschloß.

85 Die wenigen Kenntnisse hierzu verdanken wir neben dem in Anm. 83 zitierten Aufsatz dem Werk desselben Autors: Die Hilfe der Caritas für Vertriebene und Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg. Freiburg 1974, sowie folgenden Beiträgen: MAURER, Hermann: Das Hilfswerk der evangelischen Kirche. In: LEMBERG/EDDING 1959 Bd. 1 S. 254 ff.; KRIMM, Herbert: Beistand. Die Tätigkeit des Hilfswerks der Evangelischen Kirchen in Deutschland für Vertriebene und Flüchtlinge nach 1945.

Flüchtlingsbischof und Hohen Päpstlichen Protektor für das Flüchtlingswesen“, Hans Lukaschek, gewesener Oberpräsident der preußischen Provinzialregierung in Breslau, im Jahre 1948 die Leitung des bizonalen Lastenausgleichsamtes und im September 1949 das Amt des Bundesvertriebenenministers.

Auch die Auswahl des mit der Studie beauftragten wissenschaftlichen Trägers erfolgte sicher nicht zufällig. Einmal pflegte und pflegt das Kieler Institut trotz seiner universitären Anbindung traditionell engste Kontakte zur Wirtschaft. Gleichzeitig verfügte es im Ausland über eine politisch ungetrübte Reputation, die ihm auch die wohlwollende Aufmerksamkeit der Besatzungsmächte sichern mochte. Die Bedeutung der Kieler Studie lag vor allem darin, daß sie als erste „politikberatende“ Expertise zum deutschen Flüchtlingsproblem lange vor dem Bekanntwerden gesicherter Zahlen auf den Umfang der Eingliederungsaufgabe und die damit verbundene Notwendigkeit aufmerksam machte, so schnell wie möglich von der Fiktion eines reinen Fürsorgeproblems abzurücken. Unausgesprochen forderte sie damit die Besatzungsmächte zum Handeln auf, wenn ihnen tatsächlich an einer nachhaltigen Integration der Aufgenommenen gelegen war.

In unmißverständlichen Wendungen verdeutlichten die ungenannt bleibenden Autoren, daß die teils schon stattgehabte, teils noch zu erwartende unorganische Bevölkerungsvermehrung allein durch raschestmöglichen Wiederaufbau und anschließende Expansion der deutschen Industrie über den Vorkriegsstand hinaus aufzufangen war. Auch verwiesen sie bereits auf die zentrale Bedeutung, die dabei der Wiederherstellung und Ausweitung der Wohnkapazität zukam. Erfolgt die dazu erforderlichen Weichenstellungen nicht bald, so drohten anhaltendes Massenelend, soziale Desintegration und dauerhafte politische Instabilität. Als Schlüssel zur Bewältigung der Eingliederungsaufgabe bezeichnete die Studie daher eine aktive und zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik für das gesamte Besatzungsgebiet. Komplementär dazu plädierte sie für eine planmäßige „Bevölkerungspolitik“, deren Ziel in der Korrektur der sich bereits abzeichnenden tiefen Fehlverteilung des Bevölkerungszuwachses im Besatzungsgebiet bestehen sollte.

Die ebenfalls unausgesprochene, jedoch klar zutage liegende Voraussetzung hierfür bildete jedoch die Wiederherstellung der politischen Einheit im Besatzungsgebiet einschließlich souveräner Verfassungsorgane. Kaum ein Jahr nach der bedingungslosen Kapitulation und noch einige Monate vor dem entscheidenden Kurswechsel der amerikanischen Deutschland-Politik, den US-Außenminister Byrnes in seiner bekannten Stuttgarter Rede am 6. September 1946 bekanntgab, stellte das Kieler Institut damit indirekt, aber unmißverständlich fest, daß

Eine Darstellung und Dokumentation. Stuttgart 1974. Die politische Dimension blieb dort jedoch jeweils ausgeklammert.

die Entscheidung der Vier Mächte, die Bevölkerung der abgetrennten deutschen Ostgebiete und die deutschen Minderheiten Ost- beziehungsweise Südosteuropas in das alliierte Besatzungsgebiet zu übernehmen, ihre deutschlandpolitischen Optionen radikal beschnitt und im Grunde eine Totalrevision ihrer augenblicklichen Besatzungspolitik verlangte⁸⁶. Aus publizierten Quellen läßt sich, wie schon angedeutet, nicht rekonstruieren, welche Verbreitung und Aufnahme dieses in jeder Hinsicht bemerkenswerte Dokument fand. Keine der vergleichbaren Denkschriften, die ihm nachfolgten, stellte jedoch die dort entwickelten Grundgedanken jemals in Frage⁸⁷.

Die Grundsatzentscheidung der beiden angelsächsischen Mächte für eine gemeinsame Wirtschaftspolitik in ihren Besatzungszonen, die auch den dazu gebildeten deutschen Instanzen — Wirtschaftsrat („Wirtschaftsparlament“) und Verwaltungsrat („Wirtschaftsregierung“) des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (VWG, „Bizone“) — ab 1. Januar 1947 in mehreren Schritten zunehmend größere Verantwortung einräumte, erlaubte es den politischen Kräften auf deutscher Seite zwar, auch mit weitergehenden Forderungen offener hervortreten⁸⁸. Objektiv lagen aber auf dem weiteren Weg noch beträchtliche Hindernisse, da sowohl die Sowjet-Union, als auch Frankreich den amerikanischen Plänen Widerstand entgegensetzten. Auch Großbritannien mußte erst noch für das amerikanische Konzept liberalisierter Wirtschaftsbeziehungen in der westlichen Hemisphäre unter Einschluß des westlichen Besatzungsgebietes gewonnen werden, die den Rahmen für die Marshall-Plan-

86 Die wirtschaftliche Impraktikabilität der alliierten Deutschland-Politik thematisierte in ganz ähnlicher Weise eine weitere Denkschrift, an der das Institut für Weltwirtschaft ebenfalls beteiligt war: Deutsche Wirtschaft und Industrieplan. Herausgeber: Institut f. Weltwirtschaft an d. Univ. Kiel; Rheinisch-Westfälisches Institut für praktische Wirtschaftsforschung, Essen; Sozialforschungsstelle an der Universität Münster in Dortmund; Forschungsstelle für allgemeine und textile Marktwirtschaft an der Univ. Münster. Essen 1947. Zur Entwicklung der amerikanischen Deutschland-Politik vgl. u.a. GIMBEL, John: Byrnes' Stuttgarter Rede und die amerikanische Nachkriegspolitik in Deutschland. In: Vierteljahreshefte f. Zeitgeschichte, Jg. 20/1972, S. 39 ff.

87 Vgl. v.a. EDDING, Friedrich/WANDER, Hilde/HORNSCHU, Hans E.: Das deutsche Flüchtlingsproblem. Neue Unterlagen zur Beurteilung der Bevölkerungsstruktur und der regionalen Lastenverteilung (Veröffentlichungen des Inst. f. Weltwirtschaft an d. Univ. Kiel Nr. 23), Kiel 1948, die von der ersten Kieler Studie eine direkte Brücke zu den noch zu behandelnden Gutachten des Instituts für Raumforschung schlugen. Außerdem LUKASCHEK, Hans (Hg.): Zum deutschen Flüchtlingsproblem. Vorschläge und Zahlen für die wirtschaftliche Eingliederung der Heimatvertriebenen in Westdeutschland von der Studienkommission des Beirats beim Flüchtlingsbischof und Hohen Päpstlichen Protektor für das Flüchtlingswesen, zusammengestellt von H. Arke. Frankfurt/M 1949.

88 Entsprechend der Tenor der Neujahrsbotschaften der deutschen Länderchefs; vgl. die Adresse des Bremer Senatspräsidenten Wilhelm Kaisen (SPD) in: DOKUMENTE Bd. 3 S. 107 f. Zu den Organen des VWG vgl. VOGEL Bde. 1 u. 2 passim, sowie PÜNDER, Tilmann: Das bizonale Interregnum. Die Geschichte des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, 1946—1949. Waiblingen 1966.

Hilfe und die wirtschaftliche Zusammenarbeit insgesamt bilden sollten⁸⁹. An umgehende Rückkehr zu politischer Normalität und entschiedene Maßnahmen zum wirtschaftlichen Wiederaufbau war folglich bis auf weiteres nicht zu denken. Nach der Logik der Kieler Studie blieben damit jedoch allen Beteiligten auch hinsichtlich der Vertriebenen eingliederung die Hände vorerst gebunden.

Ein Beitrag zur schleswig-holsteinischen Flüchtlingspolitik 1946—1949 verdeutlichte, daß diese Stagnation den Hauptaufnahmegebieten nicht nur Probleme mit dem wachsenden Erwartungsdruck der Vertriebenen bescherte, sondern auch die Zukunftsperspektiven der Stammbevölkerung beeinträchtigte. So trat die erste gewählte Landesregierung in Kiel unter Hermann Lüdemann (SPD) im April 1947 zwar mit einem ehrgeizigen Aufbau- und Entwicklungsprogramm an, das eine erhebliche Bevölkerungsvermehrung gegenüber dem Vorkriegsstand nicht nur in Rechnung stellte, sondern positiv nutzbar zu machen trachtete. Da sich jedoch abzeichnete, daß der enorme Bevölkerungsdruck, der auf dem Land lastete, bereits die Wahrnehmung der begrenzten Aufbaumöglichkeiten behinderte, die das bizonale Wirtschaftssystem bot, hing die Verwirklichung dieses Konzepts wesentlich von der Beseitigung des Überhangs ab, der unter keinen Umständen integrierbar schien⁹⁰.

Aus dieser Situation heraus scheint schließlich die Forderung geboren worden zu sein, den „Hauptflüchtlingsländern“ Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern schon vor einer endgültigen und umfassenden Neuverteilung der Vertriebenen durch einen „Spitzenausgleich“ mit den weniger oder überhaupt nicht zur Vertriebenenaufnahme herangezogenen Ländern wie insbesondere denen der französischen Zone wenigstens partiell Erleichterung zu verschaffen. Aus den bisher bekannten Quellen geht nicht hervor, ob die Landesregierungen in Hannover und München an der Formulierung dieser Forderung beteiligt waren. Da sie hierzu bis zur Geschäftsaufnahme der Bundesorgane im September 1949 offenkundig auch keine so entschiedene Haltung einnahmen wie Schleswig-Holstein, drängt sich die Vermutung auf, daß Lüdemann die beiden anderen Länder von sich aus ins Spiel brachte, um Verbündete für sein Anliegen zu gewinnen.

Wie Kritiker hervorhoben, zielte der Gedanke des Spitzenausgleichs nicht auf eine organische Neuverteilung im Sinne einer positiven, an den wirtschaftlichen Aufbau

89 Vgl. JERCHOW 1978 passim. Frankreich widersetzte sich prinzipiell einer Lösung der Wirtschafts- und Bevölkerungsprobleme Deutschlands durch Expansion seiner Volkswirtschaft selbst im Rahmen des von den USA und Großbritannien angestrebten Weststaates. Außenminister Bidault sah in der Abtrennung der deutschen Ostgebiete und der Vertriebenenaufnahme eine Verlagerung des deutschen Schwerpunktes nach Westen, die den Druck auf Frankreich erhöhen würde; vgl. DOCUMENTS FRANÇAIS 1947 S. 10 und ZEITTADEL 1959 S. 30, sowie EUROPA-ARCHIV Jg. 2/1947, Heft 7, S. 718 ff.

90 Vgl. VORPAHL 1982, S. 296 f.

gekoppelten Bevölkerungspolitik ab. Vielmehr stand hier die gleichmäßigere Verteilung der Lasten und Probleme im Mittelpunkt, wie vor allem der plakative Hinweis auf die französische Zone zeigte, der als Stereotype in der einschlägigen Diskussion immer wieder Verwendung fand. Dabei wurde deren Aufnahmefähigkeit ausschließlich aus der Abwesenheit nennenswerter Flüchtlingskontingente abgeleitet. Der Eingliederungsaspekt blieb dabei so gut wie unberücksichtigt. Eine Anstrengung jedoch, die wiederum nur eine vorläufige Verteilung bewirken konnte und dem tatsächlichen, integrationsorientierten Wanderungsbedarf der Vertriebenen noch keine Rechnung trug, mußte umso widersinniger erscheinen, als sie Mittel erforderte, die angesichts der allgemeinen Knappheit anderswo besser angelegt sein mochten.

Hinzu traten politische Störeffekte, da sich auf alliierter und deutscher Seite niemand fand, um den Vertriebenen über diesen Sachverhalt, der von ihnen auf unbestimmte Zeit ein Ausharren in schwierigster Lage verlangte, reinen Wein einzuschenken. Zusätzlich zeichnete die Auseinandersetzung über den Spitzenausgleich ein Bild, wonach das „Floriansprinzip“ die Flüchtlingspolitik regierte. Dies umso mehr, als sich in den Reihen der politisch Verantwortlichen auf deutscher Seite die Fronten nicht nach Partei-, sondern nach Länderzugehörigkeit bildeten, weshalb die Betroffenen den Eindruck gewinnen konnten, daß die einen sie abschieben und die anderen sie nicht aufnehmen wollten, nur um jeweils die Interessen der Eingesessenen zu wahren. Der Schaden dieser Konstellation für die im Aufbau begriffenen demokratisch-föderalistischen Strukturen bedarf keiner Erläuterung⁹¹. Auch das Verhältnis der Vertriebenen zu den Westalliierten blieb von der Auseinandersetzung nicht unberührt, da letzteren angesichts der geschilderten Zwänge nichts anderes übrig blieb, als sich von der deutschen Seite den „Schwarzen Peter“ für die Misere zuschieben zu lassen.

Für letztlich alle Beteiligten entwickelte sich demnach ein ziemlich unerquickliches Schauspiel, als der schleswig-holsteinische Ministerpräsident kurz nach dem Wahlerfolg seiner Partei bei den Landtagswahlen am 20. April 1947 den „Spitzenausgleich“ zu einem der zentralen Anliegen seiner Regierung machte⁹². Denkansätze in diese Richtung hatten die noch von der Besatzungsmacht ernannten Vorgänger hinterlassen. Nunmehr nutzte Lüdemann die Gelegenheit, um auf der für den 6. bis 8. Juni des Jahres angesetzten

91 In der Tat operierten die Protagonisten der Idee einer „Flüchtlingspartei“, insbesondere die Spitzenpolitiker des späteren BHE, hauptsächlich mit dem Versagen der in ihrer Diktion als „Lizenzparteien“ diffamierten demokratischen Kräfte, die berechnete Ungeduld der Vertriebenen zu kanalisieren, die sie allerdings selbst nach Kräften schüren halfen; vgl. NEUMANN 1968 S. 21 ff.

92 Vgl. VORPAHL 1982 S. 298 f.

gesamtdeutschen Ministerpräsidentenkonferenz das Flüchtlingsproblem in den Prozeß der Willensbildung über der Zonenebene einzuführen⁹³.

Zum selben Zeitpunkt war auch in der US-Zone Bewegung in die Dinge gekommen. Auf der 17. Tagung des Länderrats am 4. Februar 1947 hatte der amerikanische Militärgouverneur General Lucius D. Clay den Ministerpräsidenten aus München, Stuttgart und Wiesbaden — Bremen brauchte sich bekanntlich nicht angesprochen zu fühlen — in einer auch sonst äußerst kritisch gehaltenen Adresse Untätigkeit in der Flüchtlingsfrage vorgeworfen und sie dringend aufgefordert, ein Konzept zur raschen Eingliederung der Neubürger zu entwickeln. Auf Verlangen des US-Verbindungsstabes beim Länderrat erarbeitete dessen Flüchtlingsausschuß während der Vorbereitungsphase für die Ministerpräsidentenkonferenz eine Stellungnahme zu den Bemerkungen Clays, deren Endfassung allerdings langwierige, inhaltlich vorläufig nicht zu rekonstruierende Beratungen in den Gremien erforderlich machte und daher erst am 30. Juni 1947 offiziell vorgelegt werden konnte⁹⁴.

Mit dieser Denkschrift versuchte die deutsche Seite, den Ball an die Besatzungsmacht zurückzuspielen. Im Kern machte sie die Verbesserung der Flüchtlingsbetreuung von der Voraussetzung eines interzonalen Flüchtlingsausgleichs abhängig, dessen Durchführung sie einer mit Weisungsbefugnissen gegenüber den Ländern ausgestatteten deutschen Zentralinstanz übertragen wissen wollte. Die eigentliche Integration knüpfte sie an die Bedingung endgültiger Rückkehr zu politischer und wirtschaftlicher Normalität im Besatzungsgebiet. Gerade der Betonung dieser zentralen politischen Forderung galt auch das geplante Treffen aller deutschen Länderchefs. Der Tenor des Länderratspapiers zur Flüchtlingsfrage lautete, daß auf rein zentraler Basis wie bisher Fortschritte weder bei der Flüchtlingsbetreuung, noch bei der Integration möglich seien⁹⁵.

Ungeachtet dieser „Konjunktur“ kostete es Lüdemann einige Mühe, seine Kollegen für das Anliegen zu gewinnen, gelegentlich ihrer nach München einberufenen Konferenz auch das Flüchtlingsproblem und dabei ganz konkret die Frage eines Spitzenausgleichs zu erörtern⁹⁶. Schließlich erfolgte die Behandlung dieses Tagesordnungspunktes erst, nachdem die Initiatoren des Treffens mit ihrem Hauptanliegen gescheitert waren, eine gesamtdeutsche Plattform für die weitere politische Entwicklung im Besatzungsgebiet herzustellen. Immerhin gelang es nach der vorzeitigen Abreise der Ministerpräsidenten aus der sowjetischen Zone, die Länderchefs der französischen Zone für den flüchtlingspolitischen Teil der Schlußresolu-

93 Vgl. VORPAHL 1982 S. 297 f.

94 Vgl. AKTEN Bd. 2 S. 186 f.

95 Vgl. FLÜCHTLINGSPROBLEM 1947 passim.

96 Vgl. VORPAHL 1982 S. 299.

tion zu gewinnen. Darin bekundeten die Teilnehmer ihre Absicht, eine gleichmäßigere Verteilung der Flüchtlinge im Besatzungsgebiet anzustreben und ein „Gremium de Länder“ zu bilden, das sämtliche Vorbereitungen hierfür treffen sollte.

Unabhängig davon, daß diese EntschlieÙung den Boden nicht nur der Besatzungsordnung, sondern auch der aktuellen wirtschaftlichen Gegebenheiten verlieÙ und dementsprechend nur in ganz unverbindliche Formulierungen gekleidet werden konnte, lag die Zielrichtung eindeutig auf langfristiger Integration. So verlangte die Münchner Resolution ausdrücklich die Orientierung der Neuverteilung an den langfristigen Beschäftigungs- und Wohnmöglichkeiten⁹⁷. Außerdem zeigte sich, daß die Behandlung der Flüchtlingsfrage in München für eine Mehrheit der Teilnehmer wohl überwiegend den Zweck erfüllte, die dort erhobene Forderung nach schnellstmöglicher Wiederherstellung einheitlicher politischer Strukturen mit Sachargumenten zu unterfüttern. So mußte die anschließende Konferenz der Fachminister für das Flüchtlingswesen, die Lüdemann zur Materialisierung der Münchner Absichtserklärung für den 24./25. Juli 1947 nach Bad Segeberg einlud, bereits ohne Beteiligung aus der französischen Zone verhandeln, weil die französische Militärregierung ihren Ländern die Genehmigung zur Teilnahme versagte. Damit war klargestellt, daß die französische Seite sich der Flüchtlingsaufnahme auch weiterhin verweigerte und ein umfassender bevölkerungs- beziehungsweise integrationspolitischer Ansatz vorläufig nicht zur Debatte stand. Minder schwer wog, daß auch die Länder der sowjetischen Zone, die angesichts ihrer eigenen Belastung wenig zum Abbau der Fehlverteilung in den Westzonen beitragen konnten, der schleswig-holsteinischen Einladung keine Folge leisteten⁹⁸.

Wesentlich erscheint, daß bei dieser Gelegenheit auch die Kieler Landesregierung die vorläufige Unmöglichkeit einer Gesamtlösung anerkannte und ersatzweise auf Überbrückungsmaßnahmen zur Erleichterung der Lage in den Hauptflüchtlingsländern drang. Außerdem rückte erstmals die Diskussion der statistischen Bemessungsgrundlagen für den Bevölkerungsausgleich in den Vordergrund, die sich bereits während der Konferenz auf die Erfassung und Bewertung der vorhandenen Wohnkapazität verengte, ein Problem, das auch die folgenden Verhandlungsstadien beherrschen sollte⁹⁹. Damit schälte sich schon in Bad Segeberg das Wohnungsproblem als Dreh- und Angelpunkt sowohl des „großen“ Bevölkerungsausgleichs, als auch vorläufiger Entlastungsmaßnahmen heraus.

97 Vgl. MINISTERPRÄSIDENTENKONFERENZ 1947 sowie AKTEN Bd. 2 S. 425, 432 Anm. 1, 460, 478, 488, 557—567.

98 Vgl. VORPAHL 1982 S. 300 und SOMMER 1990 S. 22.

99 Vgl. VORPAHL 1982 S. 300 ff. sowie: Beschlüsse und Verhandlungen zum Flüchtlingsproblem. In: Zeitschrift f. Raumforschung. Sonderheft 1, Bonn-Bad Godesberg 1950, S. 12 ff.

In ihren Resolutionen empfahl die Konferenz den Regierungen der beteiligten Länder vor allem die Durchführung eines „Spitzenausgleichs“ zugunsten der drei Hauptflüchtlingsländer Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern noch im laufenden Jahr nach einem einheitlichen, von Abgabe- und Aufnahmeländern gemeinsam festzulegenden Schlüssel. Schleswig-Holstein, dessen besondere Belastung ausdrücklich anerkannt wurde, sollte in einer Sofortmaßnahme 139.000 Personen, deren Lebensmittelpunkt in anderen Ländern lag — gedacht war an Evakuierte und auseinandergerissene Flüchtlingsfamilien —, bevorzugt dorthin abgeben dürfen.¹⁰⁰ Zur Vorbereitung sowohl dieser Maßnahmen, als auch des endgültigen Bevölkerungsausgleichs gründeten die Fachminister in Bad Segeberg die „Arbeitsgemeinschaft der deutschen Flüchtlingsverwaltungen (ADFV)“ als ständige Einrichtung der bizonalen Länder.

Angesichts des besatzungsrechtlichen „Verfassungsrahmens“ und der Weigerung der amerikanisch besetzten Länder, ihn eigenmächtig in Frage zu stellen, konnte diese Stelle allerdings nur beratende Funktionen erhalten. Die Länder der britischen Zone akzeptierten in Bad Segeberg Stuttgart als Sitz des ständigen Sekretariats der ADFV und den Sekretär des Flüchtlingsausschusses im Stuttgarter Länderrat, Werner Middelmann, als Generalsekretär des neuen Organs. Welche politischen Absichten sich mit dieser auffälligen räumlichen und personellen Nähe zum Länderrat der US-Zone verbanden, geht aus publizierten Quellen nicht hervor. Um die „konstitutionellen“ Schranken für einen umfassenden Bevölkerungsausgleich zu beseitigen, legte die Konferenzentschließung den Länderregierungen zuletzt nahe, die Besatzungsmächte anzurufen, um den Erlaß eines entsprechenden Kontrollratsgesetzes zu erwirken¹⁰¹. Konzertierte politische Initiativen der Länder in diese Richtung sind allerdings, zumindest anhand publizierter Quellen, nicht nachweisbar. Vor dem Hintergrund der Tatsache, daß das gemeinsame Kontrollverfahren der Vier Mächte zu diesem Zeitpunkt bereits weitgehend zum Erliegen gekommen war, konnte dieser Resolutionspassus ohnehin nur deklamatorische Funktion beanspruchen.

Im Laufe ihrer bis zum März 1949 währenden Existenz gelang es auch der ADFV nicht, einheitliche Grundlagen für einen auf alle Länder anwendbaren „Belastbarkeitsschlüssel“ zu entwickeln, der seinerseits in den Bad Segeberger Entschließungen als Voraussetzung für den Spitzenausgleich und den „großen“ Bevölkerungsausgleich benannt wurde. In den bisher bekannten dokumentarischen Unterlagen zeichnet sich deutlich mangelnde Konsensbereitschaft der weniger betroffenen Länder als Ursache dieses Scheiterns ab. Nicht zuletzt

100 Zur Bemessungsgrundlage dieser Zahl s. weiter unten.

101 Vgl. AKTEN Bd. 3,1 S. 323, 408—440 und Bd. 3,2 S. 660. Ebenfalls VOGEL Bd. 3 S. 482 Anm. 1 und VORPAHL 1982 S. 302 ff.

deshalb blieb selbst die Rückführung Evakuierter aus Schleswig-Holstein undurchführbar¹⁰². Von München über Bad Segeberg bis zu den Arbeiten der ADFV zeichnete sich damit in letzter Konsequenz die Tendenz ab, die flüchtlingspolitische Entscheidungsfindung von der Ebene der Ministerpräsidenten immer weiter nach unten in den administrativen Bereich zu verlagern und dort entweder in der Unverbindlichkeit beratender Stellungnahmen oder in Expertenstreit versanden zu lassen. In die Rolle des „Buhmanns“ geriet dabei zunehmend die französische Militärregierung, hinter deren breitem Rücken auch die Regierungen ihrer Zonenländer Deckung fanden¹⁰³.

Auch innerhalb der britischen Zone mit ihrem ausgeprägten Verteilungsgefälle ergaben sich keinerlei Fortschritte. Die britische Militärregierung sagte am 9. September 1947 in der 14. Sitzung des Zonenbeirats zu, angesichts der überproportionalen Flüchtlingsbelegung ihrer Zone die Forderung nach einem Spitzenausgleich zumindest gegenüber den beiden anderen westlichen Besatzungsmächten aufgreifen zu wollen¹⁰⁴. Gleichzeitig beauftragte sie die Länder und die deutsche Zonenverwaltung, genauer die Zentralämter für Arbeit und Statistik, mit der Prüfung der Möglichkeiten für einen zoneninternen Flüchtlingsausgleich, freilich unter wohnraumbedingter Ausklammerung Hamburgs und des Rhein-Ruhr-Raumes¹⁰⁵. In seiner Reaktion ließ der Flüchtlingsausschuß des Zonenbeirats die Befürchtung anklingen, daß eine positive Aufnahme dieses Vorhabens sowohl die Entschlossenheit, als auch die Position der britischen Seite in den zugesagten Verhandlungen mit den anderen Besatzungsmächten schwächen könnte. Folgerichtig begrenzte er daher in seiner Stellungnahme die zoneninternen Ausgleichsmöglichkeiten auf die Verlegung von 139.000 Personen, für die Schleswig-Holstein keine winterfesten Quartiere bereitstellen konnte, was unter taktischen Gesichtspunkten nicht als besonders glücklich gelten kann, da Kiel im Anschluß an die Segeberger Resolution zu diesem Zeitpunkt bereits auf bizonaler Ebene über die Abgabe einer gleichen Anzahl mit der ADFV verhandelte¹⁰⁶.

102 Vgl. VORPAHL 1982 S. 306 ff, 311 ff. sowie VOGEL Bd. 3 S. 460 ff., vgl. VORPAHL 1982 S. 306 ff, 311 ff. sowie VOGEL Bd. 3 S. 460 ff., 475 ff. und: Verhandlungen und Protokolle ... w. Anm. 99.

103 Daß in den Ländern der französischen Zone auch auf deutscher Seite eine grundsätzliche Abwehrhaltung gegen die Vertriebenenaufnahme eingenommen wurde, belegen zwei Dokumente rheinland-pfälzischer Landräte aus dem Jahre 1946, in denen die Besatzungsmacht aus Furcht vor Eingriffen in die konfessionelle Struktur vor der „Durchsetzung der rheinischen Bevölkerung mit Bevölkerungsmassen aus den Ostgebieten“ gewarnt werden sollte; vgl. QUELLEN ZUR GESCHICHTE RLP's 1985 S.126 ff, 132 ff.

104 Ob und inwieweit diese Zusage bereits damals materialisiert wurde, bleibt zu prüfen; vgl. auch weiter unten.

105 Vgl. AKTEN Bd. 3,1 S. 439, Bd. 3,2 S. 659.

106 Vgl. AKTEN Bd. 3,2 S. 659 ff. und VORPAHL S. 306.

Schließlich scheiterte nicht nur die Umsiedlung dieser anerkannten Notfallgruppe, sondern selbst die vom britischen Militärgouverneur angeordnete Aufnahme von 10.000 Flüchtlingen aus Schleswig-Holstein in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen am „Unvermögen“ der Landesregierungen in Düsseldorf und Hannover, gegen unkooperatives Verhalten nachgeordneter Behörden wirksam einzuschreiten¹⁰⁷. Nordrhein-Westfalen wehrte die sofortige Heranziehung zur Vertriebenenaufnahme hauptsächlich deshalb ab, weil die Landesregierung hierin eine Störung ihres Aufbaukonzeptes erblickte, das auf schrittweise Rekonstruktion des „wirtschaftlichen Aktivraums“ Rhein-Ruhr, des bedeutendsten in Westdeutschland überhaupt, abzielte und angesichts der Wohnungslage auf absehbare Zeit nur in Verbindung mit einer strikten Kontrolle der Bevölkerungsentwicklung zu verwirklichen war. Absolute Priorität genossen dabei Arbeitskräfte für die Schlüsselsektoren Bergbau, Stahlerzeugung und Bauwesen.

Da der illegale Zustrom aus der sowjetischen Zone durch die angelsächsischen Besatzungsmächte im Einvernehmen mit den maßgeblichen deutschen Parteien aus politischen Gründen toleriert wurde, glaubte Düsseldorf, sich umso entschiedener gegen alle Versuche zur Vertriebenenumsiedlung nach Nordrhein-Westfalen verwahren zu müssen. Die britische Verfügung führte dort trotz unwesentlicher Zahl der Aufzunehmenden zu einer besonderen Versteifung des Widerstandes, weil das Düsseldorfer Kabinett unter Karl Arnold mit Arbeits- und Sozialminister Amelunxen ein Präjudiz für weitere „unkontrollierte Zuweisungen“ und eine ebenso widersinnige wie schädliche „Neuverteilung des Flüchtlingselends“ witterte¹⁰⁸. Trotzdem klang dort bereits mit an, daß das Land einer gezielten, an die Entwicklung der Wohnungssituation gekoppelten Aufnahme von Arbeitskräften aus dem Kreis der Vertriebenen für die Zukunft durchaus positiv gegenüberstand¹⁰⁹. Der britische Militärgouverneur für Nordrhein-Westfalen traf daher ein Jahr später gewiß ins Schwarze, als er in seinem Monatsbericht für Juli 1949 bemerkte: „Ich glaube, es wäre möglich, die Landesregierung zu überreden, große und weitreichende Pläne zur Aufnahme von Flüchtlingen anzunehmen, unter der Voraussetzung, daß sie die Möglichkeit erhält, die Flüchtlingslage mit der Beschäftigungslage zu verbinden. Wenn dieser Prozeß verstärkt und weiter entwickelt wird, dann könnte dies meiner Ansicht nach wahrscheinlich die Lösung des Flüchtlingsproblems in Deutschland sein“¹¹⁰.

107 Vgl. VORPAHL S. 314 ff.

108 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE NRW Bd. 1 Dok. 53 S. 265; Dok. 110 S. 361 f.; Dok. 187 S. 478; Bd. 2 Dok. 218 und 220—222 S. 522 ff.

109 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE NRW Bd. 2 Dok. 220—222 S. 522 ff.; Dok. 260—262 S. 582 ff.

110 Zitiert nach WIESEMANN 1985 S. 43.

Ein anderes Argument führte die niedersächsische Landesregierung gegen den Versuch der britischen Militärregierung ins Treffen, einen zoneninternen Spitzenausgleich per Anordnung zu erzwingen. Hannover erhob mit Blick auf die eigene Flüchtlingslage die Schaffung bizonaler Richtlinien für den Bevölkerungsausgleich im Rahmen eines auch für die Ausführung verantwortlichen Fachressorts der Frankfurter Wirtschaftsverwaltung zur Vorbedingung für seine Beteiligung an entsprechenden Maßnahmen¹¹¹. Als der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Anfang 1948 erneut die Initiative ergriff, legte er das Schwergewicht folgerichtig darauf, die beiden angelsächsischen Mächte zur Aufnahme des Bevölkerungsausgleichs in den gerade zur Erweiterung anstehenden Aufgabenkatalog der deutschen Bizoneninstanzen zu bewegen. Allerdings kam sein Vorstoß zu spät, um noch in die Beschlußfassung des „Bipartite Control Office for Germany (BICO)“ Eingang zu finden, ein Umstand, der seiner unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten wegen nähere Prüfung anhand der Originalakten verdient¹¹².

Die aus Unionsparteien, FDP und Deutscher Partei (DP) gebildete Koalition, die den Frankfurter Verwaltungsrat trug, stand dieser Forderung jedenfalls ausgesprochen reserviert gegenüber. Die Vermutung liegt nahe, daß diese Haltung zu der wirtschaftspolitischen „Planung auf weite Sicht“ korrespondierte, die von der Koalition vertreten wurde. Den dabei intendierten Kurs hatte der damalige Direktor der Verwaltung für Wirtschaft, Johannes Semler (CSU) bereits am 11. Oktober 1947 vor der Unionsfraktion klar umrissen. Seinen Ausführungen zufolge sollten alle Anstrengungen vorläufig auf die Rekonstruktion der Grundstoff- und Schwerindustrie, gefolgt von der Verkehrswirtschaft konzentriert bleiben. Dieses Konzept verlangte nicht nur von den „Inlandskonsumenten“ bis auf weiteres erhebliche Verzichtleistungen: „Auch den Flüchtlingen“, so betonte Semler, „muß klargemacht werden, daß ihnen erst dann wirksam geholfen werden kann, wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, und daß sowohl die Bauwirtschaft, wie die Landwirtschaft wie die Konsumgüterindustrie vorläufig nichts Fühlbares zur Erleichterung der Lage der Flüchtlinge tun können“¹¹³.

In einem programmatischen Memorandum für die Militärgouverneure und die Ministerpräsidenten der Bizone vom 8. Januar 1948 ergänzte der Präsident des Wirtschaftsrates diesen Gedankengang dahin, daß die wirtschaftliche und soziale Eingliederung der Flüchtlinge von der Gewährung der Freizügigkeit abhängen, die solange strikter Einschränkung unterworfen bleiben müsse, bis die Wohnkapazität in den „wirtschaftlichen Schwerpunktgebieten“ eine

111 Vgl. VORPAHL 1982 S. 315.

112 Vgl. VORPAHL 1982 S. 309.

113 Vgl. CDU/CSU IM WIRTSCHAFTSRAT S. 73, S. 85.

sukzessive Lockerung gestatten würde¹¹⁴. Tatsächlich wurde der Wohnungsbau aber erst nach der Verabschiedung des „Soforthilfegesetzes“, auf das an anderer Stelle noch näher einzugehen ist, unter die Prioritäten der bizonalen Wirtschaftspolitik eingereiht, was vermutlich nicht nur mit der langfristigen Frankfurter Aufbaukonzeption, sondern auch mit der Finanzierungsfrage zusammenhing¹¹⁵.

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß sich zu den Fertigstellungen im Wohnungsbau bis 1948 Ende der fünfziger Jahre laut regierungsamtlicher Feststellung keine Zahlen mehr ermitteln ließen und auch für den Zeitraum 1949—1951 nur Schätzungen des Statistischen Bundesamtes vorliegen. Die „optimistische“ Variante dieser Zahlen ging dabei von folgenden Größenordnungen aus:

1949: 215.000 (Davon Instandsetzung und Wiederaufbau: 55,3%)

1950: 360.000 (Davon Instandsetzung und Wiederaufbau: 36,4%)

1951: 410.000 (Davon Instandsetzung und Wiederaufbau: 24,9%)¹¹⁶

Diese Daten indizieren, daß der Wohnungsneubau erst 1950 in nennenswertem Umfang einsetzte, wobei die Berücksichtigung der Vertriebenen an der Wohnungsvergabe in der öffentlichen Statistik überhaupt erst für die Jahre ab 1952 dokumentiert ist.

Daß der Handlungsbedarf in der Flüchtlingsfrage trotz oder besser wegen dieses Stillstandes immer dringlichere Formen annahm, signalisierten die Folgen der Währungsreform im Juni 1948. Sie kostete die Vertriebenen nicht nur ihre — allerdings meist ohnehin eingefrorenen — Altsparguthaben, sondern setzte sie auch in besonders hohem Maße der Arbeitslosigkeit aus, die mit dem Anpassungsprozeß in der westdeutschen Wirtschaft bis 1950/51 einherging¹¹⁷. So stieg der Anteil der Arbeitslosen unter den Erwerbspersonen in der Bizone insgesamt von 3,5% im Juni 1948 auf 9,3% im Juni 1949. Per 30. September 1949 betrug er im Bundesgebiet (d.h. einschließlich der französischen Zone) 8,81%, um bis März 1950 noch auf 12,2% anzuwachsen¹¹⁸. Die regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit mit ihrer auffälligen Massierung in Schleswig-Holstein und den flüchtlingsbelasteten Zonenrand- beziehungsweise Grenzgebieten Niedersachsens, Hessens und Bayerns unterstrich anschaulich den Kern des Problems. Charakteristischerweise wies Schleswig-Holstein dabei mit 22,23% per 30. September 1949 (März 1950: 28,2%) den absoluten

114 Vgl. AKTEN Bd. 4,1 S. 175.

115 Vgl. AKTEN Bd. 4,2 S. 716, S. 895 ff; Bd. 5,1 S. 139. Ebenfalls PÜNDER w. Anm. 88 S. 228.

116 Vgl. DOKUMENTE DEUTSCHER KRIEGSSCHÄDEN Bd. 4,1 S. 11 ff., S. 27.

117 Vgl. BMA 1950 passim; WiR/WB S. 1523; PÜNDER w. Anm. 88, S. 228, S. 310.

118 Vgl. BMA 1950 passim.

Spitzenwert, Württemberg-Hohenzollern mit 2,17% (März 1950: 3,8%) den konstant niedrigsten Wert auf¹¹⁹.

Die aufgrund dessen in den drei Hauptflüchtlingsländern explodierenden Sozialausgaben sprengten erstmals den Rahmen des bis dahin praktizierten Länderfinanzausgleichs und zwangen Schleswig-Holstein im April 1949, beim Verwaltungsrat der Bizone die Anerkennung als Notstandsgebiet zu beantragen, um kurzfristig in den Genuß zusätzlicher Kassenkredite gelangen zu können¹²⁰. Der von dieser Entwicklung ausgehende Druck wog umso schwerer, als ursprüngliche Pläne, die Währungsreform mit dem beabsichtigten allgemeinen Ausgleich der Kriegs- und Kriegsfolgelasten („Lastenausgleich“) zu verbinden, unverwirklicht blieben¹²¹. Auch die ersatzweise Verabschiedung des als Zwischenlösung gedachten „Soforthilfegesetzes“, das sich fast ausschließlich an die Vertriebenen richtete und vor allem zur Schaffung von Wohnraum beitragen sollte, konnte im Wirtschaftsrat erst am 24. Mai 1949 erfolgen, während sich seine Inkraftsetzung noch bis zum 8. August 1949, sechs Tage vor den ersten Bundestagswahlen, hinzog¹²².

Dennoch beschieden die Militärgouverneure Robertson und Clay den schleswig-holsteinischen Regierungschef Lüdemann noch am 30. September 1948 äußerst brüsk, als dieser in einer Konferenz der beiden Generäle mit den Ministerpräsidenten der Bizonenländer die sofortige Entlastung seines Landes zumindest von den dort aufgenommenen Sudetendeutschen beantragte. Zum ersten Mal stellten die Vertreter der Besatzungsmächte bei dieser Gelegenheit rückhaltlos klar, daß sie vor der Bildung einer westdeutschen Gesamtregierung keine flüchtlingspolitischen Initiativen größerer Tragweite wünschten, was mit ihrer bereits seit der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ am 1. Juli 1948 manifesten Linie übereinstimmte, bis zur Gründung des dort in Aussicht genommenen westdeutschen Staatswesens jeglicher Verantwortung für weitreichende sozial- und ordnungspolitische Interventionen aus dem Weg zu gehen¹²³. Wie Oberdirektor Pünder ebenfalls am 30. September 1948 auf eine Anfrage hin vor dem Wirtschaftsrat anklingen ließ, deckte sich die Einstellung der beiden Militärgouverneure zur Flüchtlingspolitik vollinhaltlich mit dem Standpunkt des bizonalen Verwaltungsrates¹²⁴. Ob und welche Verständigungen mit den Besatzungsmächten hierüber vorausgingen, muß der weiteren Forschung zur Klärung vorbehalten bleiben, wie

119 Vgl. BMA 1950 passim, v.a. die kartographischen Darstellungen.

120 Vgl. VORPAHL 1982 S. 317. Ebenso Statistisches Amt des Vereinigten Wirtschaftsgebietes: Statistische Monatszahlen, Jg. 1/1948—49 Nr. 3 S. 43, Nr. 7 S. 5, und WISTAT Jg. 2/1949—50 Nr. 3 S. 88, Nr. 10, S. 325 ff.

121 Vgl. AKTEN Bd. 4,1 S. 457; Bd. 4,2 S.532, S. 562.

122 Vgl. PÜNDER w. Anm. 88, S. 228.

123 Vgl. AKTEN Bd. 4,2 S. 825, S. 895 ff.; Bd. 5,1 S. 139. Ebenso PÜNDER w. Anm. 88 S. 228.

124 Vgl. WiR/WB S. 974 f.

überhaupt zur Politik der bizonalen Organe primärquellengestützte Erkenntnisse in der Literatur bisher eher selten erscheinen.

Mittlerweile hatte der am 24. Februar 1948 gebildete Flüchtlingsausschuß des Wirtschaftsrates den wachsenden Druck, der von der Flüchtlingsfrage auch auf die Frankfurter Parlamentarier ausging, an die bizonale Exekutive weitergegeben. Offenbar gegen den inhaltenden Widerstand der beiden großen Parteien und des Verwaltungsrates forderte er am 7. Juli 1948 zur Anrufung der Besatzungsmächte auf, um über entsprechende Erweiterung der deutschen Zuständigkeiten auf bizonaler Ebene die konkurrierende Gesetzgebung und politische Weisungskompetenzen gegenüber den Ländern in Flüchtlingsangelegenheiten zu erwirken¹²⁵. Noch am gleichen Tag relativierte die Unionsfraktion im Wirtschaftsrat diesen Schritt allerdings, indem sie sich ohne weitere Diskussion hinter die Auffassung des sudetendeutschen CSU-Abgeordneten Hans Schütz stellte, der demgegenüber zu vorläufiger „Weiterverfolgung des Länderansatzes“ im Rahmen der ADFV riet, bis nicht näher definierte „zwingende Umstände“ eine Kursänderung erforderten und die Alliierten ihre hierzu bislang ablehnende Haltung revidierten¹²⁶.

Die äußeren Stationen des Weges, der am 14. Februar 1949 in die Errichtung eines „Amtes für Angelegenheiten der Heimatvertriebenen“ innerhalb der Direktorialkanzlei beim Oberdirektor des bizonalen Verwaltungsrates mündete, sind bereits in zwei Übersichten gut dokumentiert, die auch wertvolle Hinweise auf die archivalischen Quellen enthalten¹²⁷. Da die „Verfassungslage“ auch jetzt keine Änderung erfuhr, wurde mit dieser Behörde, deren Leitung Ottomar Schreiber übernahm, wiederum nur eine Stabsstelle ohne Weisungsbefugnisse geschaffen, die bestenfalls koordinieren konnte, hauptsächlich aber nur beraten sollte. Bezeichnend für die Einschätzung der neuen Einrichtung scheint, daß sich die oppositionelle SPD-Fraktion im Frankfurter Wirtschaftsrat mit ihr während des Gründungsverfahrens nur einmal und auch hier nur unter personalpolitischen Gesichtspunkten befaßte, wobei die Referentin, die Abgeordnete Anni Krahnstöver, völlige Unkenntnis über den Auftrag des geplanten Amtes wie auch über die führenden Persönlichkeiten im westdeutschen Flüchtlingswesen an den Tag legte¹²⁸. Personalpolitische Fragen standen bei der Einrichtung des neuen Amtes im übrigen auch für die Unionsfraktion im Vordergrund¹²⁹.

Das neue Amt sollte vor allem die unbewältigten Aufgaben der ADFV im Bereich der Umsiedlung übernehmen, wobei es auch die Rechtsnachfolge der Arbeitsgemeinschaft antrat.

125 Vgl. VOGEL Bd. 3 S. 464 ff.

126 Vgl. CDU/CSU IM WIRTSCHAFTSRAT S. 85.

127 Vgl. VOGEL Bd. 3 S. 464 ff. und WIELAND 1968 S. 18 ff.

128 Vgl. SPD IM WIRTSCHAFTSRAT Dok. 95 S. 235.

129 Vgl. CDU/CSU IM WIRTSCHAFTSRAT S. 345, S. 347.

Darüber hinaus oblag ihm die Erarbeitung einer „verbindlichen, einheitlichen Bestimmung des Flüchtlingsbegriffs“, deren Richtung bereits in der Wahl der Bezeichnung zum Ausdruck kam¹³⁰. Sowohl an die Entstehung, als auch an die Tätigkeit des Frankfurter Amtes knüpfen sich jedoch Fragen, die in der bisherigen Literatur keine Beantwortung fanden. Vor allem trifft dies auf die Hintergründe des gut fünfmonatigen Verfahrens bis zur Genehmigung durch BICO zu. Auch der praktische Anteil der neuen Stelle am vertriebenenpolitischen Geschehen während ihrer auf sieben Monate begrenzten Existenz läßt sich bisher kaum zuverlässig beurteilen. Insbesondere ist nicht bekannt, ob und in welchem Umfang das Amt tatsächlich, wie es seiner Aufgabenstellung entsprochen hätte, entscheidungsreife Vorlagen zur Vertriebenenumsiedlung hinterließ. Obwohl Schreiber im September 1949 mit seinem gesamten Frankfurter Stab ins neugeschaffene Bundesvertriebenenministerium nach Bonn überwechselte, benötigte letzteres jedenfalls, wie der folgende Abschnitt zeigt, noch geraume Zeit, um in dieser Sache Tritt zu fassen. Hinzu kommt trotz klarer normativer Gegebenheiten ein in der einschlägigen dokumentarischen Literatur diffus beschriebenes Verhältnis zur ADFV, die danach offenkundig noch bis Juli 1949 weiterbestand und angeblich sogar auf die Arbeiten des Parlamentarischen Rates beratend einwirkte¹³¹.

Offenkundig veranlaßten die mit der Währungsreform eingeleiteten Entwicklungen die beiden angelsächsischen Mächte ungeachtet ihrer nach außen hin vorerst beibehaltenen bisherigen Linie etwa ab Jahresmitte 1948, massiven Druck auf Frankreich auszuüben, um zu einer von allen drei Westmächten gemeinsam getragenen Revision der alliierten Flüchtlingspolitik zu gelangen. Sowohl die britische, als auch die amerikanische Militärregierung ging dabei von Standpunkten aus, die mit den Schlußfolgerungen und Empfehlungen der Kieler Studie vom März 1946 übereinstimmten. Über den internen Willensbildungsprozeß, der dieser Wende zweifellos vorausging, liegen keine weiteren Erkenntnisse vor. Die Vertreter der französischen Seite gaben demgegenüber zu erkennen, daß hinter dem Widerstand gegen die Öffnung ihrer Zone für die Vertriebenen weiterhin die nachdrückliche Ablehnung der Logik stand, welche die dauerhafte Lösung des Flüchtlingsproblems mit der Aufgabe der Industriedemontage und der Beschränkungen für die westdeutsche Volkswirtschaft verband.

Die französische Seite sah in dieser Argumentation der Angloamerikaner lediglich eine Instrumentalisierung des Flüchtlingsdrucks mit dem Ziel, den auf dauerhafte Schwächung Deutschlands gerichteten Grundkonsens der Weltkriegsallianz endgültig zu Fall zu bringen,

130 Vgl. AKTEN Bd. 4,1 S. 752; WiR/WB S. 954, S. 974 f., S. 1523 f; WiR/Drs Nr. 608; PÜNDER w. Anm. 88 S. 171 ff.; MIDDELMANN 1959 S. 292.

131 Vgl. VOGEL Bd. 3 S. 481, S. 483; MIDDELMANN 1959 S. 292 ff.; WIELAND 1968 S. 17 f.

und drang darauf, das Bevölkerungsproblem nicht durch Eingliederung, sondern durch großangelegte, organisierte Auswanderung, unter anderem auch nach Frankreich, zu lösen. Dies entsprach der Auffassung, die Georges Bidault bereits auf der Pariser Konferenz der alliierten Außenminister im April 1947 vertreten hatte¹³². Die französischen Vertreter leisteten dem Drängen der beiden anderen Mächte auf Bildung eines trizonalen alliierten Ausschusses für bevölkerungspolitische Fragen, der eine gemeinsame Position zu Bevölkerungsausgleich und Vertriebenenumsiedlung erarbeiten sollte, vom ersten diesbezüglichen Sondierungsgespräch am 5. Juli 1948 bis zur Konstituierung des Ausschusses in Berlin am 17. Januar 1949 entsprechend hartnäckigen Widerstand. Der schließlich gefundene Kompromiß sah vor, daß der auf Integration durch Expansion der westdeutschen Volkswirtschaft gerichtete Ansatz in diesem Gremium nicht die alleinige Diskussionsgrundlage bilden, sondern um das französische Auswanderungskonzept und einen US-Vorschlag zur Revision der 1945 gezogenen Ostgrenze des Besatzungsgebietes erweitert werden sollte¹³³.

Mit dieser Grundsatzeinigung erhob sich automatisch die praktische Frage nach der Öffnung der französischen Zone für die Vertriebenenaufnahme. Diesen Gegenstand zogen die drei Militärgouverneure am 31. Januar 1949 zu persönlichen Beratungen an sich, über deren Verlauf das publizierte Material keine Auskunft gibt¹³⁴. Auf der 5. Sitzung des Drei-Mächte-Ausschusses am 4. März 1949 gab die französische Seite ihren grundsätzlichen Widerstand gegen die amerikanisch-britische Linie endgültig auf, verlangte jedoch, die Vertriebenenumsiedlung der „spontanen Wanderung“ anheimzustellen, mit anderen Worten die nach Lage der Dinge nicht so bald mögliche Wiederherstellung der Freizügigkeit abzuwarten¹³⁵. Mit den Ministerpräsidenten ihrer Länder konnte sich die französische Militärregierung außerdem einig wissen, daß alle Lösungen den Verfassungsorganen des künftigen westdeutschen Staatswesens überlassen bleiben und, soweit es die französisch besetzten Länder betraf, von einer vorherigen Regelung des geplanten Bund-Länder-Finanzausgleichs abhängig gemacht werden sollten, um deren höheren Besatzungskosten Rechnung zu tragen¹³⁶.

Die weitere Entwicklung in dieser Frage ist nach bisherigem Kenntnisstand undurchsichtig. Deutsche dokumentarische Quellen geben ohne Beleg an, daß der französische Militärgouverneur General Koenig am 25. März 1949 die Sperrung seiner Zone für Vertriebene aufhob, was Sommer völlig unerwähnt ließ. Dasselbe gilt für eine Übereinkunft,

132 Vgl. DOCUMENTS FRANÇAIS 1947 mit EUROPA-ARCHIV Jg. 2/1947 Nr. 7 S. 718—721.

133 Vgl. SOMMER 1990 S. 23—28.

134 Vgl. AKTEN Bd. 5,1 S. 139, S. 375 ff.

135 Vgl. SOMMER 1990 S. 28.

136 Vgl. AKTEN Bd. 4,2 S. 895 ff, S. 919 f., S. 974 f.; Bd. 5,2 S. 616.

die als Ergebnis von Verhandlungen des Bizonen-Amtes für Heimatvertriebene mit den Ländern der französischen Zone angeblich am 12. April 1949 geschlossen wurde¹³⁷. Ihr lag dieser Darstellung zufolge ein Angebot General Koenigs zugrunde, bis zum 30. April 1950 insgesamt 120.000 Vertriebene aus den Hauptflüchtlingsländern, genauer 29.000 Arbeitskräfte verschiedener Berufsgruppen mit ihren Familien, auf der Basis freiwilliger Meldung in die französische Zone zu überführen. Die Unterlagen der rheinland-pfälzischen Landesregierung sprechen laut Sommer dagegen dafür, daß am 12. April 1949 in Frankfurt eine trizonale Konferenz der Landesflüchtlingsverwaltungen stattfand, der lediglich eine „vertrauliche, mehrdeutig formulierte Mitteilung der französischen Militärregierung“ mit der Aufforderung an die bizonale Exekutive vorlag, in Verhandlungen mit den französisch besetzten Ländern über die Schaffung der finanziellen Voraussetzungen für die Aufnahme von insgesamt 300.000 Vertriebenen einzutreten¹³⁸.

Aus anderer Quelle ist bekannt, daß die Generäle Clay und Robertson tags darauf den Ministerpräsidenten der Bizonie die Bereitschaft der französischen Militärregierung zur Übernahme von 300.000 Flüchtlingen in zwei aufeinanderfolgenden Schritten zu jeweils 120.000 und 180.000 Personen mitteilten. Auch sie wiesen darauf hin, daß die französische Seite absolute Kostenneutralität für ihre Zone zur Bedingung der Maßnahme erhob. General Clay betonte angesichts dieser Einschränkung, daß nur die rasche Bildung der westdeutschen Gesamtregierung den Weg zu echten Lösungen auf diesem Gebiet öffnen könne¹³⁹. Tatsächlich stellte auch der am 12. April 1949 in Frankfurt anwesende schleswig-holsteinische Landeschef Lüdemann fest, daß zu diesem Zeitpunkt noch keine Klarheit über die französischen Absichten herrschte, die sich endgültig erst abzeichneten, als das Junktim der französischen Länder zwischen Vertriebenenaufnahme und Finanzausgleich offiziell wurde¹⁴⁰.

Obwohl eine Intervention der beiden angloamerikanischen Militärgouverneure gegen dieses Junktim bei General Koenig erfolglos blieb, wollte das bizonale Amt für Heimatvertriebene erste Maßnahmen auf der Basis der französischen Vorschläge zumindest vorbereiten, in der offenkundig vergeblichen Hoffnung, daß eine Einigung über die finanzielle Seite doch noch zu erzielen sei. Am 10. Juni 1949 bekräftigte Rheinland-Pfalz sein Beharren auf dem einmal eingenommenen Standpunkt, während Baden und Württemberg-Hohenzollern sich zu Einzelabmachungen mit den Flüchtlingsländern bereit erklärten, über die keine näheren Informationen vorliegen. Über diesen Entwicklungen und den teilweise irreführen-

137 Vgl. MIDDELMANN 1959 S. 290; WIELAND 1968 S. 16; ZEITTAFEL 1959 S. 69 f..

138 Vgl. SOMMER 1990 S. 83.

139 Vgl. AKTEN Bd. 5,1 S. 385 ff, S. 440.

140 Vgl. VORPAHL 1982 S. 317 ff.

den Nachrichten darüber in der Literatur sollte die Nähe zu den für das Gelingen des westdeutschen Experiments wesentlichen ersten Bundestagswahlen nicht vergessen werden, die ihren Einfluß hier vermutlich geltend machten.

Streitigkeiten der Kieler Landesregierung mit Hannover und München wegen der Einbeziehung Niedersachsens und Bayerns in die geplante Maßnahme trugen offenbar zu weiteren Reibungsverlusten bei, was nur den Realitätssinn der Clay'schen Mahnung unterstrich. Inwieweit zumindest Baden und Württemberg-Hohenzollern diesbezüglich bindende Verpflichtungen eingingen und erfüllten, läßt sich vorläufig nicht mit letzter Sicherheit beantworten¹⁴¹. Angesichts der für sein Land und seine Regierung nach wie vor unbefriedigenden Entwicklung versuchte Lüdemann jedenfalls, die letzte Konferenz der Ministerpräsidenten als höchste deutsche politische Gesamtvertretung der Westzonen, die am 5. August 1949 in Wiesbaden zusammentrat, für einen neuerlichen Vorstoß in Richtung auf einen Spitzenausgleich zu nutzen¹⁴². Sein Antrag, das Flüchtlingsproblem bei dieser Gelegenheit sogar an die Spitze der Tagesordnung zu setzen, fand allerdings ebensowenig Zustimmung wie der von ihm vorgelegte Entschließungsentwurf, der ein umfassendes Bündel eingliederungspolitischer Maßnahmen vorschlug und mit konkreten Verpflichtungen hinsichtlich des Spitzenausgleichs verband¹⁴³.

Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Altmeier (CDU) bekräftigte bei dieser Gelegenheit, daß sich sein Land angesichts überproportionaler Besatzungskosten in Verbindung mit schweren Kriegsschäden vor der abschließenden Regelung des Finanzausgleichs nicht zur Vertriebenenaufnahme heranziehen lassen werde. Seine Ausführungen garnierte er mit der Warnung vor separatistischen Tendenzen, die als Folge einer erzwungenen Öffnung der französischen Zone für die Vertriebenen dort Platz greifen könnten¹⁴⁴. Da die Kollegen aus Hannover und München angesichts der im Frühjahr aufgetretenen Meinungsverschiedenheiten ihre Unterstützung versagten, mußte sich Lüdemann mit der Überweisung seiner Vorlage an eine Konferenz der Landesflüchtlingsverwaltungen zufriedengeben, die auf seine Einladung hin am 25./26. August 1949 in Wittdün auf Amrum tagte¹⁴⁵.

Die Teilnehmer dieser Zusammenkunft verabschiedeten ein Papier, das im Kern die behördlich gelenkte Umsiedlung von 600.000 Vertriebenen aus Schleswig-Holstein,

141 Vgl. SOMMER 1990 S. 90 ff.; VORPAHL 1982 S. 317 ff.

142 Vgl. VORPAHL 1982 S. 319.

143 Vgl. AKTEN Bd. 5,2 S. 986 ff.

144 Vgl. auch das entsprechende Schreiben Altmeiers an den Militärgouverneur für Rheinland-Pfalz, Hettier de Boislambert, v. 26.7.49 in: QUELLEN ZUR GESCHICHTE RLP's Dok. 238 S. 774 f. in dem die rheinland-pfälzische Position zur Flüchtlingsfrage sehr deutlich präzisiert wurde.

145 Vgl. AKTEN Bd. 5,2 S. 986 ff.

Niedersachsen und Bayern innerhalb von zwei Jahren empfahl. Als Aufnahmeländer wurden darin Hessen, Baden, Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz bestimmt. Die beiden letztgenannten sollten danach je 150.000, die anderen je 75.000 Personen übernehmen, was vor allem von Hessen und Württemberg-Baden eine weitere Aufstockung ihres Vertriebenenanteils verlangte. Auch sollten alle Länder, insbesondere aber die beiden darin von der Vertriebenenaufnahme weiterhin freigestellten Stadtstaaten Hamburg und Bremen, die beschleunigte Rückführung der Evakuierten gewährleisten. Mit Blick auf den Vorbehalt der französisch besetzten Länder forderte die Entschließung ebenfalls, an die Vertriebenenumsiedlung gekoppelte Vorauszahlungen auf den Bund-Länder-Finanzausgleich zu ermöglichen. Das Dokument bekannte sich zwar generell zu dem eingliederungsfördernden Prinzip, die Umsiedlung sowohl mit der Schaffung von Wohnraum, als auch mit der Entwicklung der Arbeitsmöglichkeiten zu koordinieren, doch zeigte der vorgesehene Umfang der Maßnahme in Verbindung mit der geforderten Kurzfristigkeit der Durchführung, daß auch hier noch der Gedanke des Spitzenausgleichs regierte, der die unmittelbare Entlastung der „Flüchtlingsländer“ in den Mittelpunkt stellte¹⁴⁶.

6 „Bevölkerungspolitik“ versus „Spitzenausgleich“: Vertriebenenumsiedlung und Vertriebenenpolitik der Bundesorgane, 1949—1953

Das Grundgesetz nahm die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen in Art. 76 Abs. 4 unter die konkurrierenden Bundeszuständigkeiten auf und ermächtigte die Bundesregierung in Art. 119, die Umsiedlung der Vertriebenen mit Zustimmung des Bundesrates auf dem Verordnungswege zu regeln¹⁴⁷. Damit erhob sich die Frage nach der organisatorischen Eingliederung dieser Materie in die zu schaffende Bundesexekutive. Gleichzeitig war die künftige Bundesregierung aufgefordert, in der Kontroverse um den Spitzenausgleich Stellung zu beziehen. Allerdings gaben ihr die Regelungen des Grundgesetzes auch die Möglichkeit an die Hand, hier eigenständig neue Akzente zu setzen.

Vorsorglich erwirkte Schleswig-Holstein am 27. Juli 1949 im „Juristischen Ausschuß“ der Ministerpräsidentenkonferenz, der während des „Interregnums“ von der Verkündung

146 Vgl. AKTEN Bd. 5,2 S. 1003; VORPAHL 1982 S. 320.

147 Vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23.5.1949. Weitere vertriebenenrelevante Bestimmungen in Art. 116 Abs. 1 (Staatsangehörigkeit; Gleichstellung deutscher Volkszugehöriger), Art. 120 (Verpflichtung zum Lastenausgleich) und 131 („verdrängte Beamte“).

des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 bis zur Vereidigung der ersten Bundesregierung im Auftrag der Länderchefs die Arbeit der Bundesorgane durch Vorbereitung „dringender Gesetzesvorhaben“ zu lenken suchte, die Verabschiedung eines Verordnungsentwurfs nach Art. 119 GG, der einen 600.000 Personen umfassenden Spitzenausgleich vorsah. Eng an die Wittdüner Empfehlungen angelehnt, knüpfte dieses dementsprechend auch von den Vertretern der französisch besetzten Länder bereitwillig mitgetragene Dokument die Durchführung an die einschränkende Voraussetzung des gleichzeitig durchzuführenden Bund-Länder-Finanzausgleichs¹⁴⁸.

Hinsichtlich der organisatorischen Einordnung gingen die Ansichten auf allen Ebenen auseinander. Noch im Parlamentarischen Rat hatte die CDU/CSU-Fraktion überwiegend gegen ein „Flüchtlingsministerium“ Stellung bezogen, eine Haltung, die zumindest nach Einschätzung von Unionspolitikern auch in der SPD-Fraktion Unterstützung fand. Konrad Adenauer artikulierte in diesem Zusammenhang das Ziel, den „Flüchtlingsbegriff“ so rasch wie möglich zum Verschwinden zu bringen, womit er augenscheinlich auf die Assimilierung der Vertriebenen abhob¹⁴⁹. Fraktionsgenossen argumentierten, daß die Bündelung der Flüchtlingsmaterie in einem selbständigen Ressort notwendigerweise in viele Zuständigkeiten „klassischer“ Ministerien eingreifen müsse, ohne daß eine Abgrenzung immer möglich und sinnvoll wäre, was die Wirksamkeit eines „Flüchtlingsministeriums“ von vornherein stark einschränken und überdies unweigerlich zu Dissonanzen in der Regierung führen würde. Ins Auge gefaßt wurde alternativ die Bildung von Vertriebenenreferaten in allen zuständigen Ministerien, äußerstenfalls die zusätzliche Einrichtung eines koordinierenden Bundesamtes unter der Aufsicht des Innenministers. Da der Parlamentarische Rat als reine Konstituante mit Ausnahme des Gesetzes zur Wahl des 1. Bundestages keine Legislativkompetenz besaß, mußte die Frage dort allerdings offen bleiben.

Die Beauftragten der Länderchefs, die im Bad Schlangenbader „Organisationsausschuß“ Empfehlungen zum Aufbau der Bundesexekutive erarbeiteten, kamen in diesem Punkt ebenfalls zu keinem definitiven Ergebnis¹⁵⁰. Den Befürwortern eines eigenständigen Kabinettsressorts, vor allem unter den Vertretern der SPD-geführten Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen, die hierfür inzwischen auch die Unterstützung der Bundes-SPD genossen, standen in Bad Schlangenbad erneut die Parteigänger einer Einordnung der Flüchtlingsmaterie unterhalb der Kabinettssebene gegenüber, wobei sich die Meinungen hier

148 Vgl. AKTEN Bd. 5,2 S. 767, S. 937.

149 Vgl. CDU/CSU IM PARLAMENTARISCHEN RAT S. 130, S. 348, S. 611, S. 618 f.

150 Vgl. Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz über den Aufbau der Bundesorgane. Sonderbericht. Hg. vom Büro der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes. Wiesbaden 1949, S. 73 ff.

deutlich auf die Schaffung eines Bundesamtes zubewegten. Soweit ersichtlich, tauchte in dieser Diskussion zum ersten Mal auch das Argument auf, daß die Schaffung eines „Flüchtlingsministeriums“ als politische Geste an die Vertriebenen notwendig sei, um Interesse an ihren Existenzfragen zu dokumentieren und Vertrauen zu bilden¹⁵¹. Allerdings ist anhand der bisher bekannten Unterlagen kein klarer Frontverlauf in dieser Auseinandersetzung auszumachen. Inwieweit die Gegner der „Kabinettslösung“ unabhängig von ihren Sachargumenten hauptsächlich die endgültige Aufwertung der Flüchtlingsfrage zu einem eigenständigen Politikbereich verhindern wollten, läßt sich daher nicht eindeutig beurteilen. Konrad Adenauer setzte schließlich den entscheidenden Akzent, als er sich am 31. Juli 1949 im Bundestagswahlkampf öffentlich auf die Schaffung eines Vertriebenenministeriums festlegte¹⁵².

Nach Angaben des Bundestagsarchivs zogen unter den 410 Abgeordneten 61 Vertriebene in den 1. Deutschen Bundestag ein, von denen auf die SPD 26, die FDP 12, die Unionsparteien 11 und auf Zentrum sowie DP je einer entfielen. Die restlichen zehn verteilten sich auf die „Sonstigen“ und hier vor allem auf die in Bayern beheimatete „Loritz-Partei“ WAV¹⁵³. Daher meldeten sowohl FDP, als auch DP, die sich im Wahlkampf besonders intensiv an die Vertriebenen gewandt hatten, für den Fall der von Adenauer favorisierten „kleinen Koalition“ nach Frankfurter Vorbild keinesfalls unberechtigte Ansprüche auf die Besetzung des in Aussicht genommenen Flüchtlingsressorts an¹⁵⁴. Angesichts dieser Forderungen verteidigte Adenauer seine offenkundig einsame Entscheidung vor der widerstrebenden Bundestagsfraktion seiner Partei, nicht ohne den Teil der Kritiker, die das Argument einer „schlanken und sparsamen Regierung“ ins Treffen führten, mit dem Rat zu bedenken, im politischen Leben mit Grundsätzen doch tunlichst sparsam umzugehen.¹⁵⁵

Linus Kather, in Personalunion Vorsitzender des CDU-Vertriebenenausschusses und des Vertriebenen-Verbandes der britischen Zone, der seinerseits als frischgebackenes MdB wie selbstverständlich davon ausging, als Vertriebenenminister vereidigt zu werden, nahm die Vorstöße der Koalitionspartner in spe zum Anlaß, von Adenauer in ultimativer Form die „Mitsprache der Unions-Vertriebenen“ bei der anstehenden Personalentscheidung zu fordern¹⁵⁶. Adenauer dachte allerdings gar nicht daran, den Ehrgeiz dieses „höchst schwierigen Fraktionsmitglieds“ zu befriedigen. Eher zog er zeitweilig in Betracht, das Ver-

151 Vgl. AKTEN Bd. 5,2 S. 625 ff., S. 740, S. 824 ff.

152 Vgl. CDU/CSU IM PARLAMENTARISCHEN RAT S. 618 f. sowie AUFTAKT 1985 S. 43 Anm. 5.

153 Vgl. NEUMANN 1968 S. 18. Der Autor merkte (S. 15 f.) an, daß „das Eindringen der Vertriebenen in die Parteien bis 1950 nicht mehr zu rekonstruieren“ sei.

154 Vgl. AUFTAKT 1985 Dok. 20 S. 43, Dok. 29 S. 70.

155 Vgl. AUFTAKT 1985 Dok. 71 S. 389.

156 Vgl. AUFTAKT 1985 S. XXXIII, Dok. 20 S. 43 f., Dok. 30 S. 70 f., Dok. 36 S. 76.

triebenenressort in das ebenfalls geplante Ministerium für gesamtdeutsche Fragen zu integrieren, für das er Jakob Kaiser favorisierte¹⁵⁷.

Während der Koalitionsgespräche erhoben sich sowohl in der Fraktion, als auch in der Verhandlungskommission der Unionsparteien erneut Stimmen, die Bereiche wie das Vertriebenenressort lediglich als Bundesämter in „klassische“ Ministerien eingegliedert sehen wollten. Diesmal gaben sie an, der Tendenz vorbeugen zu wollen, daß die aus der konkurrierenden Gesetzgebung erwachsenden Exekutivbefugnisse des Bundes zu tief in genuine Länderaufgaben eingriffen¹⁵⁸. Auch der Einwand aus dem Kreis der Vertriebenenabgeordneten — Linus Kather meldete sich, obwohl anwesend, nicht zu Wort —, daß damit ein klares Wahlversprechen gebrochen würde, überzeugte nicht alle. Eugen Gerstenmaier prophezeite einem Flüchtlingsminister mit Blick auf die Kompetenzschwierigkeiten einen schweren Stand im Kabinett, um wohl mit Blick auf die Person Kathers warnend fortzufahren: „Er wird, wenn man seine Forderungen nicht erfüllt, eines Tages die Masse der hinter ihm stehenden Flüchtlinge gegen die eigene Regierung mobilisieren. Er wird unablässig Krach machen. Es gilt, das Flüchtlingsproblem in den Blutkreislauf der Wirtschaft einzuordnen ... Die entscheidende Frage ... ist die Schaffung großer finanzieller Mittel und das Bewußtsein, daß das Flüchtlingsproblem nicht in sechs oder sieben Monaten zu lösen ist, sondern eine große außenpolitische Aufgabe darstellt“¹⁵⁹.

Trotz dieser Widerstände in der Union einigten sich die Koalitionsparteien am 16. September 1949 endgültig auf die Schaffung eines „Bundesministeriums für Angelegenheiten der Vertriebenen“ und die Besetzung dieses Ressorts mit einem CDU-Kandidaten. Zum Zuge kam Hans Lukaschek, seit dem 9. April 1949 Vorsitzender des in Konkurrenz zu Kathers Organisationsplänen stehenden „Zentralverbands vertriebener Deutscher (ZvD)“ und ab Mai des Jahres auch Präsident des bizonalen Lastenausgleichsamts. Als Staatssekretär nahm Lukaschek den bisherigen Leiter des Frankfurter Vertriebenenamts, Ottomar Schreiber, nach Bonn mit¹⁶⁰. Entstehen sollte ein „Betreuungsressort von zeitlich begrenzter Bestimmung“ ohne eigenen Unterbau mit der Aufgabe, „dahin zu wirken, daß bei allen Maßnahmen und Gesetzesentwürfen der Fachministerien die Interessen der Vertriebenen ... gewahrt“ würden¹⁶¹. Wie immer man diese Definition auch interpretierte, so lag doch auf der Hand, daß der Spielraum des Ministers für eigene Initiativen darin nicht allzu weitgespannt ausfiel.

157 Vgl. AUFTAKT 1985 S. XXXIII, Dok. 58 S. 219 mit Anm. 9.

158 Vgl. AUFTAKT 1985 Dok. 78 S. 430 ff.

159 Vgl. AUFTAKT 1985 Dok. 78 S. 430 ff.

160 Vgl. AUFTAKT 1985 Dok. 83 S. 444 und ZEITTAFFEL 1959 S. 69.

161 Vgl. WIELAND 1968 S. 23.

In seiner Regierungserklärung sprach der Bundeskanzler am 20. September 1949 die gleichmäßigere Verteilung der Vertriebenen auf das Bundesgebiet unter den drängenden Sachproblemen an erster Stelle an¹⁶². Die Eingliederungsproblematik streifte er insgesamt nur summarisch, wobei er sie mit dem Lastenausgleich in Verbindung brachte, ansonsten aber ganz dem Erfolg des wirtschaftlichen Aufbaus anheimstellte. Ob die Regierung den Lastenausgleich noch in der beginnenden Legislaturperiode auf den Weg bringen wollte und welcher Konzeption sie dabei zu folgen gedachte, blieb offen¹⁶³.

Zu den mutmaßlich ersten Amtshandlungen Lukascheks gehörte der Auftrag an das Institut für Raumforschung beim Minister für die Marshall-Plan-Hilfe, ein Leitgutachten zu den bevölkerungs- und strukturpolitischen Grundsätzen zu erstellen, die den Entscheidungen über die Neuverteilung der Vertriebenen im Bundesgebiet künftig zugrundeliegen sollten. Gleichzeitig forderte der Minister die Stellungnahme des Instituts zur sofortigen Umsiedlung von zunächst 200.000 Vertriebenen an¹⁶⁴. Obwohl einiges dafür spricht, daß diese wissenschaftliche Einrichtung der Bundesregierung unter der Leitung des Ostwissenschaftlers und Pioniers der deutschen Raumforschung in den dreißiger Jahren, Erich Dittrich, mit ihrer Beratungstätigkeit erheblichen Einfluß nicht nur auf die Vertriebenenpolitik, sondern auch auf die Strukturpolitik nach 1949 insgesamt erlangte, hat sie in der Literatur kaum Spuren hinterlassen¹⁶⁵.

Die Umstände ließen dem Minister keine Zeit, das Ergebnis seines Auftrages abzuwarten. Bereits vier Wochen nach ihrer Vereidigung sah sich die Regierung in Bundestag und Bundesrat konzentrischen Initiativen zur Vertriebenenproblematik gegenüber, die sie vor allem in der Frage des Spitzenausgleichs zum Handeln drängten. Im Bundesrat legte diesmal die niedersächsische Landesregierung zur ersten Arbeitssitzung der Länderkammer am 20. Oktober 1949 — als erste Bundesratsdrucksache überhaupt — einen Antrag vor, mit dem die Bundesregierung aufgefordert werden sollte, unverzüglich von der Ermächtigung des Art. 119 GG Gebrauch zu machen und die sofortige Umsetzung der Wittdüner Empfehlung zu erzwingen. Freilich behielt die Materie auch im Bundesrat ihren kontroversen Charakter unverändert bei. Die Vertreter der französischen Zone, allen voran der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Altmeier, teilweise sekundierte von Hessen und Württemberg-Baden,

162 Vgl. BT/StB I/5 S. 23 D.

163 Vgl. BT/StB I/5 S. 25 D.

164 Vgl. KORNRUMPF 1981 S. 77 und Institut für Raumforschung Bonn: 1. Jahresbericht 1949/51. Bad Godesberg 1951 S. 4. Der Auftrag wurde demzufolge „im Herbst 1949“ erteilt. Zu Entstehung, Aufgaben und Werdegang des Instituts vgl. VOGEL Bd. 3 S. 663 f.

165 Die Flüchtlingsfrage nahm 1949/50 „einen wesentlichen Teil der Forschungsarbeiten“ am Institut ein; vgl. Jahresbericht w. Anm. 164. Zur Einschätzung seiner Rolle vgl. BETHLEHEM 1982 S. 51—56, zur Person Dittrichs Deutsches Biographisches Archiv NF 276/278.

verlegten sich erst auf dilatorische Taktiken und machten, als dies nicht verfiel, erneut den Vorbehalt des Finanzausgleichs geltend.

Lukaschek verdeutlichte, daß die Bundesregierung es vorgezogen hätte, in dieser Frage nicht aktiv werden zu müssen, um die konkurrierende Bundeszuständigkeit in Flüchtlingsangelegenheiten nicht über Gebühr auszuweiten. Auf das diesmal sehr bestimmte und offensichtlich koordinierte Auftreten der drei Flüchtlingsländer hin, die den Versuch zur Einigung im Kreis der Länder übereinstimmend für gescheitert erklärten, ließ er jedoch Sympathie für diesen Standpunkt anklingen. Da Nordrhein-Westfalen als künftiges Hauptzielgebiet der Umsiedlung dem Umfang der geplanten Maßnahme uneingeschränkt zustimmte, ergab das Schlußvotum eine knappe Mehrheit für den Antrag¹⁶⁶.

Parallel zur Bundesratssitzung des 20. Oktober 1949 fand im Plenum des Bundestages die Aussprache über eine Reihe von Einzel- und Fraktionsanträgen aus den Reihen der CDU/CSU, SPD und Bayernpartei zur Flüchtlingsfrage statt. Die SPD-Anträge verfolgten sichtlich das Ziel, über den Spitzenausgleich hinaus auch weitergehende Aspekte aufzugreifen und der Regierung damit eine Generaldebatte über die Vertriebenenpolitik aufzuzwingen, im übrigen eine Taktik, der die Opposition noch bis zur Vorlage des Vertriebenengesetzes und der Gesetze über den Lastenausgleich folgen sollte. Hinsichtlich des Spitzenausgleichs zielten die am 20. Oktober 1949 beratenen Initiativen auf ein normales parlamentarisches Verfahren und nicht auf die Aktivierung des Art. 119 GG¹⁶⁷.

In der Debatte teilten die Vertreter der beiden großen Fraktionen die Einschätzung, daß den Versuchen, eine Verständigung der Länder über den Spitzenausgleich herbeizuführen, auch unter der „Moderation“ Lukascheks kein Erfolg beschieden sein würde. Den Ausgang bestimmte zweifellos der niedersächsische Staatsminister für das Flüchtlingswesen, Pastor Albertz (SPD), der dem Haus in seiner Eigenschaft als Bundesratsmitglied das Ergebnis des schleswig-holsteinischen Vorstoßes in der Länderkammer bekanntgab und den Bundestag aufforderte, sich bei der Behandlung der Materie ebenfalls auf die Grundlage des Art. 119 GG zu stellen. Lukaschek kündigte daraufhin namens der Bundesregierung die umgehende Vorlage einer entsprechenden Rechtsverordnung an¹⁶⁸.

Das Bundeskabinett befaßte sich damit erstmals am 25. Oktober 1949. Der Entwurf des Vertriebenenministers sah die behördlich organisierte, jedoch auf freiwilliger Teilnahme basierende Umsiedlung von 300.000 Menschen nach dem Wittdüner Schlüssel bis zum 31. Dezember 1950 vor, wobei er den Kreis der Zielgebiete noch um die beiden Stadtstaaten

166 Vgl. BR/Drs 1/1949 und BR/SB 5 S. 32, S. 34 ff. sowie AKTEN Bd. 5,2 S. 1003.

167 Vgl. BT/Drs I/23, 29, 61, 74, 77, 92 sowie BT/StB I/15 S. 285 ff.

168 Vgl. BT/StB I/15 S. 295 f., S. 300 f.

erweiterte. Nach dem 1. April 1949 erfolgte Aufnahmen sollten auf die einzelnen Länderquoten angerechnet werden. Ebenso stand den Aufnahmeländern die Möglichkeit offen, die „freie Wanderung“ von Vertriebenen bis zu 50% auf ihr Soll anzurechnen, wenn sie die Betroffenen in den Genuß eigenfinanzierter sozialer Maßnahmen kommen ließen. Allerdings stellte Lukaschek klar, daß hinsichtlich der Mittelbereitstellung für den Bundesbeitrag noch keine Abklärung mit dem Finanzminister erfolgt sei¹⁶⁹. Mit besonderem Stolz verwies der Minister auf die in § 2 vorgenommene bundesrechtliche Definition des Begriffs „Heimatvertriebener“.

Bereits zwei Tage später passierte der Verordnungsentwurf die zuständigen Bundesratsausschüsse. Die drei Abgabeländer verlangten bei dieser Gelegenheit eine Erklärung, die verbindlich zum Ausdruck brachte, daß die vorgesehene Maßnahme lediglich die erste Rate im Spitzenausgleich darstellte. Gleichzeitig betonten sie, daß diese Entlastung keinesfalls ihre Ansprüche aus dem Bund-Länder-Finanzausgleich präjudizieren dürfe. Im Plenum der Länderkammer gab Lukaschek am 10. November 1949 entsprechende Zusicherungen. Diesmal übernahmen es die Vertreter Badens, die Ablehnung der Maßnahme durch die Länder der französischen Zone zu artikulieren. Nach scharfer Entgegnung durch die Vertreter Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens blieb Baden in der Schlußabstimmung jedoch völlig isoliert¹⁷⁰. Damit konnte der Vertriebenenminister am 29. November 1949 den formellen Beschluß des Bundeskabinetts über die Verordnung herbeiführen. Bezeichnenderweise kam die Finanzierungsfrage auch bei dieser Gelegenheit nicht zur Sprache. Ebensov wenig schnitt die Runde die Versorgung der Umgesiedelten mit Wohnraum an, obwohl die Arbeiten zu dem schließlich am 26. März 1950 im Bundestag verabschiedeten 1. Bundeswohnungsgesetzes gerade erst begonnen hatten¹⁷¹.

Der FDP-Vorsitzende Franz Blücher, Vizekanzler und Minister für Angelegenheiten der Marshall-Plan-Hilfe im ersten Kabinett Adenauer, äußerte am 19. November 1949 im Bundesvorstand seiner Partei, daß die Regierung ohne entschiedene Maßnahmen zugunsten der Vertriebenen nicht über das nächste Jahr käme. Wenn das Verlangen dieses Bevölkerungsteils nach Arbeit und Wohnung jetzt nicht erfüllt werde, so Blücher wörtlich, „siegt Moskau“¹⁷². Nicht von ungefähr bezeichnete Bundespräsident Theodor Heuß daher die Vertriebenenfrage in seiner Neujahrsbotschaft als vordringlichsten Gegenstand der Politik im kommenden Jahr¹⁷³. Am 23. Januar 1950 kündigte Lukaschek ein umfassendes, über die

169 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 1 S. 154 f. und BR/Drs 75/1949.

170 Vgl. BR/SB 7 S. 54 ff.

171 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 1 S. 232 und BGBl I 1950 S. 4.

172 Vgl. DIE LIBERALEN Bd. 1 S. 70.

173 Vgl. KEESING 3.1.50.

Legislaturperiode hinausreichendes Arbeitsprogramm an, das neben Gesetzesvorhaben zur Klärung der Rechtsstellung und Regelung sämtlicher finanzieller Ansprüche der Vertriebenen vor allem die Auflage eines mit 20 bis 23 Milliarden DM dotierten Zehn-Jahres-Planes zum Bau von 1,5 Mio. Wohnungen und der Umsiedlung von vier Millionen Menschen enthielt¹⁷⁴. Mit diesen Zahlen knüpfte er sichtlich an die Berechnungen einer Kommission unter Leitung des New Yorker Bankiers Christian Sonne an, die zu dieser Zeit im Auftrag der Marshall-Plan-Administration nach Einladung der Bundesregierung mit namhaften Vertretern der deutschen Wirtschaft die Eingliederungsfrage prüfte¹⁷⁵.

Dagegen bekräftigte Bundeswirtschaftsminister Erhard am 15. Februar 1950 vor dem Bundestagsplenum den in der Regierungserklärung angedeuteten Kurs, die Eingliederung der Vertriebenen nicht als besondere Aufgabe außerhalb der von ihm zu verantwortenden Wirtschaftspolitik zu betreiben. Vor allem gab er zu verstehen, daß die Beseitigung der Vertriebenenarbeitslosigkeit zwangsläufig vom Fortgang des wirtschaftlichen Aufbaus insgesamt abhängig bleiben werde. Implizit bekannte er sich bei dieser Gelegenheit zur Integration der Vertriebenen in die industriellen Ballungszentren als der wirtschaftlich einzig realistischen Perspektive. Die Möglichkeit zur Förderung dauerhafter Arbeitsplätze in den strukturschwachen bisherigen Hauptaufnahmegebieten beurteilte er demgegenüber mit deutlicher Zurückhaltung¹⁷⁶.

Drei Tage später nahm die Alliierte Hohe Kommission zu einem Memorandum der Bundesregierung an die OEEC, den Vorläufer der OECD Stellung, in dem versucht worden war, die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen Bonns mit weiteren Forderungen an das Ausland wie etwa die Gewährung von Sonderkrediten über das für 1952 geplante Auslaufen der Marshall-Plan-Hilfe hinaus zu verknüpfen. Die Antwort der Alliierten rechnete detailliert vor, daß die in dem Dokument der Bundesregierung niedergelegte Wirtschaftspolitik nicht mit dem Bekenntnis harmonierte, demzufolge die Arbeitslosigkeit aktuell die größte wirtschaftspolitische Herausforderung darstellte. Die Note schloß mit der Feststellung: „Das Programm der Bundesregierung läßt die Gefahr bestehen, daß Deutschland durch eine ständige Massenarbeitslosigkeit vergiftet wird, was eine ernste Gefahr für ganz Westeuropa darstellen könnte“¹⁷⁷. Damit hoben die Hochkommissare sichtlich auf die Vertriebenenarbeitslosigkeit ab. Die Bundesstatistik dokumentierte, daß bei einem Vertriebenenanteil

174 Vgl. KEESING 23.1.50.

175 Vgl. Die Eingliederung der Vertriebenen in die deutsche Gemeinschaft. Bericht einer ECA Technical Assistance Commission für die Eingliederung in die deutsche Bundesrepublik. Hg. v. Bundesministerium für Angelegenheiten der Vertriebenen, Bonn 1951, S. 10 f. Nähere Einzelheiten über Hintergründe, Ablauf und Folgen dieser Mission sind bis heute nicht bekannt.

176 Vgl. BT/Drs I/403 sowie BT/StB I/38 S. 1254B f.

177 Vgl. KEESING 19.2.50.

an der Gesamtarbeitslosenzahl von 37% gegenüber einem Bevölkerungsanteil von 15,8% und der Konzentration der arbeitslosen Vertriebenen zu vier Fünfteln in den drei Flüchtlingsländern gerade diesem Bevölkerungsteil die Gefahr der Dauerarbeitslosigkeit am unmittelbarsten drohte. Zwar vertrat das Bundesfinanzministerium im März die Ansicht, daß bis Mitte 1949 bereits etwa die Hälfte aller Vertriebenen als wirtschaftlich integriert gelten konnte, doch hielten die Statistiker zu Jahresbeginn 1950 mit Blick auf die strukturellen Hintergründe eine Verfestigung der Vertriebenenarbeitslosigkeit durchaus für möglich¹⁷⁸.

In ihrer Antwortnote an die Alliierten vom 5. März 1950 kündigte die Bundesregierung prompt die Auflage eines Sonderprogramms zur Arbeitsförderung in Höhe von 950 Mio. DM an, aus dem 300 Mio. DM zweckgebunden für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der öffentlichen Hände in die drei Hauptflüchtlingsländer fließen sollten¹⁷⁹. Im August des Jahres konnte das Statistische Bundesamt allerdings nachweisen, daß der im zweiten Quartal zu beobachtende Rückgang der Vertriebenenarbeitslosigkeit fast ausschließlich auf die Umsiedlung zurückging, was die Wiesbadener Statistiker veranlaßte, nochmals mit Nachdruck die „Notwendigkeit der weiteren Wanderung von Heimatvertriebenen zu den Arbeitsstätten“ zu unterstreichen¹⁸⁰. Da diese wiederum in erster Linie von der Bereitstellung neuen Wohnraums abhing, hätte die Konzentration der verfügbaren Mittel auf diesen Bereich möglicherweise nachhaltigere Wirkung erzielt als die ABM-Maßnahmen in den Flüchtlingsländern.

Das formell weiterlaufende parlamentarische Verfahren zu den Anträgen vom 20. Oktober 1949 gab den SPD-Mitgliedern des Vertriebenenausschusses im Bundestag Ende Februar 1950 Gelegenheit zu der Anregung, zwar die bundesgesetzliche Regelung des laufenden Umsiedlungsprogramms fallenzulassen, dafür aber die Weiterführung des Spitzenausgleichs im kommenden Jahr frühzeitig parlamentarischer Mitwirkung zu unterwerfen. Alarmierende Nachrichten über den Vollzug der Umsiedlungsverordnung in den Aufnahmeländern bewogen das Bundestagsplenum wenige Wochen später, durch Rückverweisung der Anträge an die Ausschüsse die Möglichkeit einer formellen gesetzlichen Intervention auch für die laufende Umsiedlung offenzuhalten¹⁸¹. Der Vertriebenenausschuß beschloß am 20. April 1950 die Vorlage einer Resolution, die darüber hinaus auf beschleunigte Umsiedlung weiterer 600.000 Personen drängte. Sowohl die beiden großen Bundestagsfraktionen, als auch der Minister unterstützten diesen Vorstoß. Mit einem einstimmigen Beschluß, der

178 Vgl. BUNDESNACHRICHTEN 1950 Nr. 32 S. 37 und WISTAT 1950 S. 122 ff., S. 295.

179 Vgl. KEESING 6.3.50, 15.3.50. Das Kabinett verabschiedete das Teilprogramm für die Flüchtlingsländer in seiner 60. Sitzung am 7.3.50; vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 2,1.

180 Vgl. WISTAT 1950 S. 290 und 1951 S. 100.

181 Vgl. BT/Drs I/626 und BT/StB I/48 S. 1653B f.

erneut den überparteilichen Grundkonsens in der Vertriebenenpolitik demonstrierte, nahm das Plenum die Resolution am 4. Mai 1950 an¹⁸².

Mit Gesetz A-9 hob die Alliierte Hohe Kommission am 15. Juni 1950 alle besatzungsrechtlichen Beschränkungen der Freizügigkeit im Bundesgebiet auf. Lukaschek, der seitens der Bundesregierung in die Vorbereitungen dazu eingeschaltet war, zeigte sich daraufhin bestrebt, vor neuen Initiativen in der Frage des Spitzenausgleichs die Wirkung dieser Maßnahme abzuwarten, zumal die wirtschaftlichen Konjunkturaussichten eine Belebung der Spontanwanderung verhiessen¹⁸³. Ebenfalls im Juni lag außerdem die Denkschrift des Instituts für Raumforschung zu den Leitlinien der Bevölkerungspolitik vor, die sichtlich die Grundlegungen der Kieler Studie von 1946 aufgriff. Stärker als jene betonte das Gutachten des Instituts allerdings die Notwendigkeit, die Eingliederung der Vertriebenen nicht als Selbstzweck losgelöst vom konjunkturellen und strukturellen Umfeld zu betreiben. Daneben wiederholte es die Aufforderung, die Politik für Vertriebene, Evakuierte und SBZ/DDR-Flüchtlinge nicht nach juristischen und politischen Kriterien zu trennen, sondern als ganzheitliche Aufgabe aufzufassen und statt eines „Flüchtlingsausgleichs“ einen umfassenden Bevölkerungsausgleich in den Mittelpunkt zu stellen.

Als hauptsächliches strukturpolitisches Instrument zur Erreichung dieses Zieles bezeichnete das Institut die Herstellung der Freizügigkeit. Der behördlich „gelenkten“ Vertriebenenumsiedlung wies das Papier die Aufgabe zu, für die gleichfalls erwünschte Mobilität der nicht Erwerbsfähigen, des sogenannten „Sozialgepäcks“ zu sorgen und der befürchteten Tendenz vorzubeugen, daß die Aufnahmeländer durch selektive Anwerbung von Arbeitskräften ohne Familienanhang den notwendigen Wohnungsbau umgehen könnten. Den Schlüssel zum Erfolg sah die Studie dennoch insgesamt in strikter Arbeitsmarktorientierung, die mit dem Prinzip zu verbinden sei, soweit als möglich „die Menschen zu den Arbeitsplätzen“ zu führen, wobei insbesondere auch die Koordination mit dem Wohnungsbau gewährleistet werden müsse¹⁸⁴. Das spezielle Gutachten des Instituts zur Umsiedlung der ersten 200.000 Vertriebenen blieb unveröffentlicht.

Entgegen optimistischeren Erwartungen der Bundesstatistik zeichnete sich jedoch schon im Verlauf des Spätsommers eine deutliche Verlangsamung sowohl des Wanderungs-, als auch des Umsiedlungsrhythmus ab, weil die zweckgebundene Schaffung von Wohnraum für Vertriebene in den Aufnahmeländern gerade an den beschäftigungsseitig besonders aufnahmefähigen Standorten hinter dem Bedarf zurückblieb. Am Rande einer Presse-

182 Vgl. BT/Drs I/841; BT/StB I/61 S. 2231D f.; KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 2,1 S. 361.

183 Vgl. BUNDESNACHRICHTEN 1950 Nr. 71 S. 3.

184 Vgl. IfR 1950 passim.

konferenz, die den zwischen ihm und der Kabinettsmehrheit strittigen Fragen des Lastenausgleichs galt, wies der Minister am 19. September 1950 warnend darauf hin, daß sich die Umsiedlung bei Fortsetzung dieser Tendenz „festfahren“ werde. Besorgte Reaktionen im Parlament verhalfen ihm in der Folge einerseits zu mehr Rückendeckung im Kabinett, gaben ihm jedoch andererseits auch Gelegenheit, die Verantwortung der Länder für die Verzögerung zu betonen¹⁸⁵.

Nordrhein-Westfalen, das aufgrund seines rasch expandierenden Arbeitsmarktes sichtlich in die Rolle eines Schlüssellandes für den Bevölkerungsausgleich zu wachsen begann, machte demgegenüber geltend, daß die Bundeszuschüsse für den Vertriebenenanteil am sozialen Wohnungsbau dort erst ab Jahresmitte zur Verfügung standen¹⁸⁶. Sozialminister Amelunxen hatte Ministerpräsident Arnold schon am 5. Januar 1950 darauf hingewiesen, daß der Wohnungsbau nicht mit dem Bevölkerungszuwachs schritthalte und bei Fortsetzung dieser Tendenz der Wohnraumfehlbestand unaufhaltsam weiter anwachse¹⁸⁷. Die Düsseldorfer Landesregierung war gleichwohl bereit, dem Vertriebenenwohnungsbau nach der Umsiedlungsverordnung vom 29. November 1949 Priorität einzuräumen, und zeigte sich an der Lösung der aufgetretenen Probleme prinzipiell interessiert¹⁸⁸. Aufgeschreckt durch die Bundestagsresolution vom 4. Mai 1950 und öffentliche Kritik in den Abgabeländern an Nordrhein-Westfalen hatte das Düsseldorfer Kabinett allerdings beschlossen, die weitere Aufnahme von Vertriebenen strikt vom weiteren Fluß der Bundesmittel für den Wohnungsbau abhängig zu machen¹⁸⁹.

Der Bundesvertriebenenminister konnte schließlich nicht umhin, den Bundestag darüber ins Bild zu setzen, daß bei einem Umsiedlungsstand von 197.000 Personen per 1. Oktober 1950 das Jahressoll voraussichtlich nur zu 85% erfüllt werden könne. Er kündigte an, unter Berücksichtigung der Empfehlungen, die das Gutachten des Instituts für Raumforschung enthielt, in Bälde neue Weisungen ergehen zu lassen¹⁹⁰. Die SPD-Fraktion nahm diese Feststellungen, die für den Fortgang des Spitzenausgleichs nichts Gutes verhiessen, zum Anlaß, um am 13. November 1950 einen formellen Gesetzesentwurf einzubringen, der darauf abzielte, die Erfüllung der Mai-Resolution im kommenden Jahr sicherzustellen¹⁹¹. Der Minister, der sich die Initiative nicht aus der Hand nehmen lassen wollte, legte dagegen dem

185 Vgl. WISTAT 1950 S. 122; KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 2,1 S. 708, S. 777; BT/Drs I/1456, 1597.

186 Vgl. VORPAHL 1982 S. 320.

187 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE NRW Bd. 2 Dok. 444 S. 859.

188 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE NRW Bd. 2 Dok. 491 S. 929.

189 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE NRW Bd. 2 Dok. 498 S. 938; Dok. 499 S. 940 ff.

190 Vgl. BT/Drs I/1456, 1597.

191 Vgl. BT/Drs I/1618.

Kabinett am 12. Dezember 1950 den Entwurf für eine zweite Umsiedlungsverordnung nach Art. 119 GG vor. Neben neuen, konkreteren Rahmenbestimmungen nahm er gegenüber der Mai-Resolution des Bundestages vor allem eine Halbierung der für 1951 verbindlich vorzuschreibenden Umsiedlerzahl vor. Lukaschek teilte seinen Kollegen bei dieser Gelegenheit auch mit, daß er bis zum Jahreswechsel nurmehr mit einer 75%igen Erfüllung der geltenden Verordnung rechnete¹⁹². Nach Abschluß des in ausschließlicher Regie der Länder abgewickelten Verfahrens zur Anrechnung des freien Zuzugs ergaben sich etwa 194.000 bis zum Fristablauf unter der ersten Umsiedlungsverordnung erfolgte Aufnahmen, ein Ergebnis, welches das Soll sogar zu nur zwei Dritteln erfüllte¹⁹³. Daneben ließ der qualitative Aspekt der Umsiedlung zu wünschen übrig, da sich Rheinland-Pfalz als zweitwichtigstes Zielland außerstande zeigte, den Aufgenommenen adäquate Arbeitsplätze anzubieten, so daß nicht wenige von ihnen in der Folge ins benachbarte Nordrhein-Westfalen weiterstrebten¹⁹⁴.

Die erste Lesung zum SPD-Gesetzentwurf am 13. Dezember 1950 offenbarte denn auch aufs neue das Fortbestehen des Konflikts, der den Spitzenausgleich von Anfang an begleitet hatte. Im Zusammenhang mit einer gleichzeitig behandelten interfraktionellen Interpellation der Abgeordneten aus Schleswig-Holstein zum Stand der Umsiedlung, zu der auch der neue Ministerpräsident des Landes, Wilhelm Bartram (CDU) das Wort ergriff, standen selbst Unionsvertreter nicht an, unumwunden von einem Versagen des Bundes gegenüber der partikularistischen Eigensucht der Aufnahmeländer zu sprechen. Demgegenüber warb Lukaschek zum ersten Mal offen um Verständnis dafür, daß die Umsiedlung nicht, wie von den Flüchtlingsländern seit 1947 intendiert, unter dem Aspekt einer gleichmäßigen Verteilung der Lasten und Probleme erfolgen könne, sondern sich ausschließlich an der dauerhaften Eingliederung der Vertriebenen orientieren müsse. Gleichzeitig appellierte der Minister an die Einsicht der Kritiker, daß nur die Einbettung der Umsiedlung in den allgemeinen wirtschaftlichen Aufbauprozeß diesem Ziel gerecht werden könne, der folglich auch den zeitlichen Rahmen vorgebe. Dem Drängen der Parlamentarier auf eine bundesgesetzliche Regelung brauchte sich Lukaschek zuletzt nicht mehr zu verschließen, da die Antragsteller selbst einer Überarbeitung ihres Entwurfs in seinem Sinne das Wort redeten¹⁹⁵.

192 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 2,1 S. 853; BR/Drs 1082/1950.

193 Vgl. WISTAT 1951 S. 100; BUNDSNACHRICHTEN 1951 Nr. 3. Spätere Angaben wiesen 270.513 Wanderungsfälle aus den drei Abgabeländern bis zum 31.12.50 aus, davon 194.314 (71%) in „gelenkter“ Umsiedlung; vgl. REICHLING 1958 S. 381 Tab. 4. In diesen unterschiedlichen Angaben deuten sich bereits wesentliche Differenzen zwischen der Bundesstatistik und der Geschäftsstatistik des Bundesvertriebenenministeriums an, denen nachzugehen allerdings hier nicht möglich ist.

194 Vgl. VORPAHL 1982 S. 320 ff. und SOMMER 1990 S. 106 ff.

195 Vgl. BT/StB I/106 S. 3915C ff.

Mit dieser dreistündigen Aussprache endete allerdings ein Jahr, dessen vertriebenenpolitische Bilanz den anfänglichen Vorsätzen zum Trotz wenig positive Momente aufwies. Eindrucksvoll unterstrichen dies die Ergebnisse der Landtagswahlen in Schleswig-Holstein am 9. Juli und in Bayern am 26. November 1950. Nach fünfjährigem Warten auf gesicherte Zukunftsaussichten demonstrierten die Vertriebenen dort mit dem Stimmzettel, daß sie für Argumente, die weitere Geduld von ihnen verlangten, in hohem Maße unzugänglich geworden waren. Der im Frühjahr 1950 gegründete „Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE)“ erzielte dabei auf Anhieb so beträchtliche Wahlerfolge, daß selbst die Regierungsbeteiligung der neuen Gruppierung sowohl in Kiel, als auch in München unumgänglich wurde¹⁹⁶. In Niedersachsen, das am 6. Mai 1951 wählen sollte, zeichnete sich bereits vor Jahreswechsel ab, daß dort auch die nationalsozialistische Nachfolgepartei SRP bei den Vertriebenen starke Unterstützung gewann. Die Tendenz in allen drei Bundesländern zeigte, daß die Vertriebenen, wie schon seit längerem befürchtet, im Begriff standen, für die tragenden Parteien des neuen Staates verlorenzugehen¹⁹⁷.

Besonderen Anlaß zu Befürchtungen hatte dabei die FDP, in deren Bundesvorstand deshalb schon am 17. Mai 1950 durchaus selbstkritische Stimmen laut wurden. Das überaus erfolgreiche Auftreten des BHE wurde dort als Folge von Forderungen gesehen, „die wir niemals erfüllen können, obwohl wir dauernd etwas derartiges versprochen haben“. Vorstandsmitglied Erich Mende hielt zwar die materielle Lage der Vertriebenen für „viel besser, als immer behauptet“ und machte die Agitation von „Berufsvertriebenen“ für die Unzufriedenheit verantwortlich, doch schälte sich in der Diskussion deutlich die Verärgerung der Vertriebenen über die schleppende Umsiedlung als konstitutives Element ihrer aktuellen Befindlichkeit heraus. Der Parteivorsitzende Blücher knüpfte daran die persönliche Einschätzung, daß „eigentlich niemals feste Grundlagen für dieses Problem“ bestanden hätten. Außerdem wies er auf die Schwierigkeit hin, die der anhaltende Zustrom aus der SBZ/DDR der Umsiedlung bereite¹⁹⁸.

Trotz dieses Drucks konnte vor allem der Vertriebenenausschuß des Deutschen Bundestages unter seinem Vorsitzenden Linus Kather nicht umhin, sich bei der weiteren Beratung des SPD-Gesetzentwurfs mit der Argumentation Lukascheks gegen das Konzept der forcierten Umsiedlung im Sinne des Spitzenausgleichs ernsthaft auseinanderzusetzen. Da der Minister in Übereinstimmung mit dem Juni-Gutachten des Instituts für Raumforschung geltend machte, daß der weitere Erfolg auf diesem Gebiet von der bisher vernachlässigten

196 Vgl. KEESING 9.7.50 und 26.11.50; BUNDESNACHRICHTEN 1950 Nr. 137, 143. Zum BHE vgl. v.a. NEUMANN 1968 S. 21 ff.

197 Vgl. NEUMANN 1968 S. 22.

198 Vgl. DIE LIBERALEN S. 110 ff.

Abstimmung mit dem Wohnungsbau abhängen, wurde auch die Meinung des Ausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen eingeholt. Ebenfalls im Einklang mit den Empfehlungen des Instituts regte er außerdem an, der weiteren Umsiedlung einen verfeinerten Abgabe- beziehungsweise Aufnahmeschlüssel zugrunde zu legen, der Nordrhein-Westfalen stärker heranziehen, die Länder der französischen Zone dagegen wegen erschöpfter Aufnahmekapazität vorläufig fast völlig freistellen sollte¹⁹⁹.

Zur zweiten und dritten Lesung des Gesetzes am 8. März 1951 legte der Vertriebenenausschuß daher einen Gegenentwurf vor, der sich zwar weitgehend an Lukascheks Verordnungsprojekt anlehnte, darüber hinaus jedoch auch die feste Einbindung des Bundes in die Finanzierung des Umsiedlerwohnungsbaus als Sonderaufgabe des sozialen Wohnungsbaus festschreiben wollte. Das verbindliche Umsiedlungssoll für das laufende Jahr begrenzte er auf 200.000 Personen, hielt jedoch für weitere 100.000 eine Option offen. Mit dem vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel trug er den von Lukaschek vorgebrachten Gesichtspunkten vollständig Rechnung. Die aufgenommenen Verfahrensvorschriften ließen den Wunsch erkennen, den Handlungsspielraum der Aufnahmeländer nach Möglichkeit einzuschränken. Andererseits stellte der Entwurf dem Minister die Möglichkeit anheim, für das nichtverbindliche Drittel der in Aussicht genommenen Umsiedlerzahl mit den Ländern andere, von den jeweiligen Umständen abhängige Modalitäten zu vereinbaren. Angesichts der allgemeinen Zustimmung, die alle Fraktionen des Hauses während der Aussprache im Plenum signalisierten, konnte die einstimmige Annahme des Gesetzes in der Fassung des Vertriebenenausschusses kaum noch überraschen²⁰⁰.

Im Bundesrat stieß das Gesetz dagegen sofort auf den Widerstand Nordrhein-Westfalens und Württemberg-Badens, die gemeinsam die Anrufung des Vermittlungsausschusses beantragten. Die nordrhein-westfälische Landesregierung begründete den Einspruch in der entscheidenden Aussprache am 16. März 1951 damit, daß das Gesetz verbindliche Finanzierungsregelungen vermissen lasse und daher auch nicht qualifiziert sei, verbindliche Aufnahmequoten vorzuschreiben. Düsseldorf stellte klar, daß das Land aufgrund anhaltenden Arbeitskräftebedarfs den Vertriebenen auch weiterhin grundsätzlich offenstehe, ließ jedoch durchblicken, daß es hinter diesem Gesetz die Absicht des Bundes witterte, die finanzielle — und damit letztlich auch die politische — Verantwortung für die Umsiedlung erneut einseitig den Aufnahmeländern zuzuschieben. Dem Bundesvertriebenenminister warfen die Vertreter Nordrhein-Westfalens vor, mit einem finanziell nicht vollziehbaren Gesetz bei den Vertriebenen ein weiteres Mal unerfüllbare Hoffnungen zu wecken. Obwohl weder

199 Vgl. BT/Drs I/1987.

200 Vgl. BT/Drs I/1987 und BT/StB I/124 S. 4735D ff.

Staatssekretär Hartmann vom Bundesfinanzministerium, noch Lukaschek selbst die Vorbehalte sachlich entkräften konnten, stimmte die Mehrheit des Bundesrats dem Gesetz am Ende doch zu²⁰¹.

Drei Tage später forderte der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Arnold den Bundeskanzler schriftlich zur Einleitung des Vermittlungsverfahrens durch die Bundesregierung auf, um das Inkrafttreten eines nicht vollziehbaren Gesetzes zu verhindern. Im Kabinett, das am 30. März 1951 über diesen Vorstoß beriet, gelang es Lukaschek nicht, seine Kollegen zum Eintritt in die Diskussion der Finanzierungsfrage zu bewegen, um das Gesetz noch zu retten. Die Mehrheit sprach sich vielmehr dafür aus, zwar den von Arnold vorgeschlagenen Weg als verfassungsrechtlich bedenklich zu verwerfen, jedoch angesichts der auch von Lukaschek eingeräumten Deckungslücke Art. 113 GG zur Anwendung zu bringen, der ein Veto-Recht der Bundesregierung gegen haushaltsrelevante Akte des Parlaments verankert²⁰².

Wohl nicht zuletzt um der politischen Schonung des Ministers willen erteilte das Bundeskabinett schließlich seine Zustimmung gemäß Art. 113 GG, allerdings erst am 8. Mai 1951 und unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, daß Mittel zur Finanzierung des Bundesanteils an der Förderung des Vertriebenenwohnungsbaus lediglich dem außerordentlichen Haushalt zu entnehmen seien. Obwohl auch Lukaschek anerkennen mußte, daß die über dem Gesetz lastende finanzielle Unsicherheit damit keineswegs beseitigt wurde, trat er für diese Lösung ein, weil er sah, daß ein Scheitern des Gesetzes auch die Verwendung der für diese Aufgabe bereits disponiblen Mittel blockieren würde²⁰³.

Ebenfalls im Mai des Jahres legte das Institut für Raumforschung dem Minister ein abschließendes Umsiedlungsgutachten vor, das zusätzliche, überwiegend vom Soziographischen Institut der Universität Frankfurt/M gewonnene Erkenntnisse über die Struktur der Umsiedler und der Vertriebenenbevölkerung insgesamt verarbeitete. Es bekräftigte noch einmal mit Nachdruck die bevölkerungs- und strukturpolitischen Leitaussagen der ersten Denkschrift und stellte fest, daß die laufende Entwicklung die Richtigkeit des Konzepts, „die Menschen zu den Arbeitsplätzen“ zu führen, bereits eindrucksvoll bestätigt habe. Die Studie prognostizierte eine anhaltende Dynamik des Arbeitsmarktes in den „wirtschaftlichen Aktivräumen“, wobei Nordrhein-Westfalen seine abgehobene Spitzenposition auch weiterhin behaupten werde. Allerdings wiederholten die Verfasser den Hinweis, daß sowohl die behördlich gelenkte Umsiedlung, als auch die freie Wanderung der Vertriebenen eindeutig

201 Vgl. BR/Drs 236/1951; BR/SB 52/1951 S. 210 ff.; KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 3 S. 271. Das Gesetz wurde am 22.5.1951 verkündet (BGBl I/1951 S. 350).

202 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 3 S. 271.

203 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 3 S. 352 f. und BT/StB I/226 S. 10172A—D.

auf den öffentlich geförderten Wohnungsbau in den Aufnahmegebieten angewiesen bleibe, zumal die stetige Zuwanderung aus der SBZ/DDR den Bedarf zusätzlich erhöhe. Damit wies auch dieses Gutachten auf die Notwendigkeit der Koordination von Umsiedlung und Wohnungsbau hin²⁰⁴.

Noch entwickelten sich die Dinge jedoch in eine andere Richtung. Am 22. Mai 1951, dem Tag, an dem das Umsiedlungsgesetz in Kraft trat, beschloß die Bundesregierung drastische Einsparungen im laufenden Haushaltsjahr, um das rasant anwachsende Haushaltsdefizit unter Kontrolle zu bringen. Einer der tiefsten Schnitte traf den Wohnungsbau und hier insbesondere den Vertriebenenwohnungsbau, der nun mit 300 Mio. DM exakt die Summe einbüßte, die im Vorjahr für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ausgegeben worden war²⁰⁵. Ausschlaggebend für diese Entscheidung mag gewesen sein, was der Vizekanzler und FDP-Vorsitzende zwei Monate später im Bundesvorstand seiner Partei zur Begründung ausführte: Auch nach den Kürzungen, so Blücher am 14. Juli 1951, sehe der laufende Haushalt noch Ausgaben in Höhe von 750 Mio. DM für Vertriebene und Flüchtlinge vor, was einem Anteil von 17,5% entspreche²⁰⁶. Auch lagen die niedersächsischen Landtagswahlen mit ihrem für die Koalitionsparteien schmerzlichen Ergebnis zum Zeitpunkt der Kabinettsitzung bereits drei Wochen zurück. Lukaschek vermied es, zu den Streichungen das Wort zu ergreifen und trug den einstimmig gefaßten Beschluß am Ende mit²⁰⁷.

Spätestens im Sommer stand allerdings fest, daß alternative Wege zur Finanzierung des Vertriebenenwohnungsbaus wie die Aufnahme einer besonderen Anleihe in den USA oder zusätzliche Bundesanleihen Illusion blieben²⁰⁸. Da die Aufnahmeländer am 6. Juni 1951 auf einer Konferenz ihrer zuständigen Fachminister im westfälischen Stuckenbrok beschlossen, die weitere Umsiedlung von der Fertigstellung zweckgebundenen Wohnraums abhängig zu machen und etwaige Ausfälle im Finanzierungsanteil des Bundes nicht aus Eigenmitteln für den allgemeinen sozialen Wohnungsbau zu decken, war es nur noch eine Frage der Zeit, bis das Scheitern des Umsiedlungsgesetzes auch für die Öffentlichkeit sichtbar wurde²⁰⁹.

Schon die Haushaltsdebatte am 19. April 1951 hatte den Eindruck hinterlassen, daß im Bundestag mittlerweile über die Parteigrenzen hinweg Zweifel sowohl an der Durchsetzungsfähigkeit Lukascheks, als auch an der Funktionalität seines Ressorts als Puffer

204 Vgl. IfR 1951 passim.

205 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 3 S. 375 f.

206 Vgl. DIE LIBERALEN S. 634.

207 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 3 S. 375 f. Zu den niedersächsischen Landtagswahlen vgl. KEESING 6.5.1951.

208 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 3 S. 393, S. 498 f.

209 Vgl. BT/StB I/177 S. 7279C f.

zwischen Vertriebenen und Bundesregierung bestanden²¹⁰. Am 23. November 1951 zwangen die Koalitionsfraktionen von Union und FDP den Minister im Parlament, zum Fortgang der Umsiedlung endlich Farbe zu bekennen. Den äußeren Anlaß boten Bestrebungen, im kommenden Frühjahr von Schleswig-Holstein und Bayern aus Vertriebenentrecks durch die Bundesrepublik ziehen zu lassen, um damit ein öffentlichkeitswirksames Zeichen des Protests gegen die Verschleppung der Umsiedlung zu setzen, wie sie sich aus der Sicht der Betroffenen darstellte. Lukascheks Stellungnahme erweckte den Eindruck, daß sein Ministerium keine sicheren Zahlen zum aktuellen Stand des laufenden Umsiedlungsprogramms besaß. Auch zur Mitfinanzierung des Vertriebenenwohnungsbaus durch den Bund zeichneten die Ausführungen des Ministers ein höchst nebelhaftes Bild.

Als einigermaßen gesicherte Größe schälte sich aus Lukascheks Worten heraus, daß im laufenden Kalenderjahr etwa 81.000 Personen im „gelenkten Verfahren“ umgesiedelt worden waren, von denen allerdings 50.000 nominal noch zum Überhang von 1950 gehörten. Dennoch sprach aus den Worten des Ministers, der in Anlehnung an das letzte Gutachten des Instituts für Raumforschung eine bemerkenswert positive Bilanz der Umsiedlung seit Mitte 1949 zog, kaum Unzufriedenheit darüber, daß der Versuch, ihren Rhythmus auf gesetzlichem Wege weiter zu steigern, offensichtlich vollständig gescheitert war. Auch die harte, persönliche Kritik des schleswig-holsteinischen Vertriebenenministers Asbach (BHE), die er sich mit diesem Auftritt zuzog, ließ Lukaschek scheinbar unbeeindruckt. Allerdings kündigte er die Entsendung von Bundesbeauftragten in die für die Umsiedlung zuständigen obersten Behörden der Aufnahmeländer nach Art. 84 GG an, die das Kabinett vorsorglich bereits sechs Tage zuvor gebilligt hatte, um den weiteren Fortgang insbesondere des Vertriebenenwohnungsbaus zu kontrollieren²¹¹.

Tatsächlich besaß der Minister schon seit längerem klare Vorstellungen vom weiteren Vorgehen. Während der Sommermonate 1951 hatte die Bundesregierung seinen Entwurf zu dem Gesetzeswerk beraten, mit dem er bereits seit seinem Amtsantritt eine Art General-schlüssel für alle Vertriebenenangelegenheiten zu schaffen beabsichtigte, soweit sie außerhalb der Lastenausgleichs- und Beamtenrechtsmaterie lagen²¹². Die Begründung des Abschnitts, der auch den Umsiedlungskomplex abschließend regeln sollte, definierte den Abbau der Fehlverteilung erneut als zentrale Voraussetzung für die dauerhafte Eingliederung der Vertriebenen und damit als eines der Hauptanliegen des Gesetzes. Allerdings kam darin

210 Vgl. BT/StB I/136 S. 5346B—5367A; BT/Drs I/2112.

211 Vgl. BT/Drs I/2746, 2852, 2852; BT/StB I/177 S. 7280C f.; KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 3 S. 774 f., S. 786; BT/StB I/202 S. 8686D. Ebenfalls VORPAHL 1982 S. 320 ff.

212 Vgl. KEESING 1951 S. 2808G und KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 3 S. 527, S. 538, S. 601, S. 609 f.

deutlicher als bisher zum Ausdruck, daß dem Entwurf die Absicht zugrundelag, an die Stelle eines raschen Spitzenausgleichs mit Stoßprogrammen, die sich der Gesetzesbegründung zufolge als unzweckmäßig erwiesen hatten, eine zwar kontinuierliche, jedoch nicht mehr an zeitliche und zahlenmäßige Vorgaben gebundene „organische“ Neuverteilung treten zu lassen. Als Ziel benannte die Vorlage gleichwohl die Umsiedlung von weiteren 700.000 Vertriebenen über das Fixum des laufenden Programms hinaus²¹³.

Da Lukaschek die Länder bereits in die Vorbereitung mit einbezogen hatte, verzichtete der Bundesrat auf Einwände gegen den Entwurf, der damit am 26. November 1951 offiziell dem Bundestag zugeleitet werden konnte²¹⁴. Gleichzeitig stellte sich der Minister jetzt der Aufgabe, für eine besser abgesicherte Finanzierung des Umsiedlerwohnungsbaus einzutreten. Nach den inzwischen gewonnenen Erfahrungen trugen die Bundeszuschüsse zwischen einem Drittel und der Hälfte zum Gesamtbedarf bei. Einiges davon konnte den Lastenausgleichsmitteln entnommen werden, der überwiegende Teil jedoch mußte aus anderen Finanzierungsquellen geschöpft werden. Zunächst erwirkte Lukaschek daher noch vor Jahresende gemeinsam mit dem Wohnungsbauminister einen Kabinettsbeschluß, der die Förderung des Vertriebenenwohnungsbaus durch den Bund aus laufenden Haushaltsmitteln sichern sollte. Als Ziel nannte er, das laufende Umsiedlungsprogramm nach Möglichkeit bis Ende 1952, spätestens aber bis Juli 1953 vollständig zu erfüllen²¹⁵.

Am 30. Januar 1952 traf sich Lukaschek mit den Sprechern der „Treckvereinigungen“ Schleswig-Holsteins und Bayerns. An den beiden folgenden Tagen fand in seinem Ministerium ein „Gipfeltreffen“ mit den Ministerpräsidenten sowie den Flüchtlings-, Finanz- und Wohnungsbauministern der Aufnahme- und Abgabeländer statt, das über Wege zu einer verbesserten Koordination von Umsiedlung und Wohnungsbaufinanzierung beriet. Dabei gelang es, die Deckung einer noch offenen Restlücke aus Ländermitteln sicherzustellen. Dennoch blieb der Vertriebenenwohnungsbau auch weiterhin ein mühsames Geschäft, da sich Bundesfinanzminister Schäffer (CSU) angesichts wachsender Anforderungen an den Bund bestrebt zeigte, den ordentlichen Haushalt auch weiterhin soweit als möglich gegen diese Aufgabe abzuschirmen²¹⁶.

Schon bald nach der 1. Lesung des Entwurfs zum Bundesvertriebenengesetz zeichnete sich außerdem ab, daß der Wunsch der Bundesregierung nach rascher Verabschiedung

213 Vgl. BT/Drs I/2872 S. 11 ff., S. 29 ff.

214 Vgl. BR/Drs 630/1951; BR/SB 70/1951 S. 697A ff.; KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 3 S. 761 f.

215 Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung v. 18.12.1951 und KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 3 S. 872 ff.; Bd. 4 S. 139.

216 Vgl. KEESING 1952 S. 322C und KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 4 S. 182, S. 263 f., S. 471, S. 538, S. 562, S. 612, S. 670, S. 681, S. 755.

angesichts kontroverser Diskussionen darüber innerhalb der Koalitionsfraktionen keine Aussicht auf Verwirklichung besaß. Obwohl beinahe als einziger Titel allseits unumstritten, war damit auch der Umsiedlungsteil des Gesetzes blockiert. Da die nicht eingehaltene Frist des Gesetzes vom 22. Mai 1951 ohnehin eine Neufassung erforderte, gedachte Lukaschek, diese Novelle mit überleitenden Zusätzen zu versehen, die bereits zentrale Aspekte des Vertriebenengesetzes wie den künftigen Verzicht auf Stoßprogramme mit fixen Zahlen und Fristen vorwegnahmen. Erneut kam ihm dabei die SPD-Opposition zuvor: Mit einem Entschließungsantrag im Bundestag forderte sie die Bundesregierung am 23. Februar 1952 zur Vorlage eines Gesetzes auf, mit dem zusätzlich zu den vorhandenen Mitteln jeweils 500 Mio. DM für den Vertriebenenwohnungsbau und die Förderung von Dauerarbeitsplätzen durch Erhebung einer Überstundenabgabe sowie Kreditaufnahme der Bundesarbeitsverwaltung aufgebracht werden sollten. Dieser Vorstoß richtete sich ziemlich eindeutig gegen die Absicht des Ministers, die Umsiedlung zeitlich noch weiter zu strecken²¹⁷. Wie schon ihre Vorgänger relativiert diese parlamentarische Initiative der Sozialdemokratie in der Frage der Vertriebenenumsiedlung die Aussage von Petra Weber, derzufolge die SPD-Bundestagsfraktion den Vertriebenen zwar als Wählergruppe hohe Aufmerksamkeit schenkte, jedoch vor allem unter dem Einfluß von Wenzel Jaksch den Hauptakzent ihrer vertriebenenpolitischen Arbeit nicht auf soziale Fragen, sondern auf die „Bewahrung des Volkstums“ und die Nichtanerkennung der Oder-Neiße-Grenze legte²¹⁸.

Die politischen Befürchtungen, die Teile des Bundeskabinetts nicht zuletzt vor dem Hintergrund der weiterhin aktiven Treckbewegung mit dem neuerlichen SPD-Antrag verbanden, bewahrheiteten sich allerdings nicht. Die Aussprache darüber im Bundestagsplenum förderte vielmehr weitgehende Übereinstimmung darüber zutage, daß die bisherige Konzeption des Spitzenausgleichs als verfehlt zu gelten hatte und durch einen Ansatz abzulösen war, der die Umsiedlung zur Gänze vom Wohnungsbau abhängig machte²¹⁹. Mitte März passierte Lukascheks Novelle zum Umsiedlungsgesetz das Kabinett. Einer sowohl von den Koalitionsfraktionen, als auch von der SPD getragenen Bundestagsresolution folgend, die sichtlich an den Oppositionsvorstoß vom Februar des Jahres anknüpfte, verabschiedete die Bundesregierung außerdem im September eine Gesetzesvorlage, die den Bundesminister im kommenden Haushaltsjahr zur Aufnahme eines Kredits über 200 Mio.

217 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 3 S. 761 f; Bd. 4 S. 139, sowie BT/Drs I/3026.

218 Vgl. die Einleitung von P. Weber zu: Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1949—1957. 1. Halbband: 1.—181. Sitzung, 1949—1953 (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 4. Reihe, Bd. 8,1). Düsseldorf 1993, S. XXXIV. Die Protokolle geben ansonsten keine über die von der SPD-Fraktion eingebrachten Bundestagsdrucksachen hinausgehenden Aufschlüsse.

219 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 4 S. 139; BT/StB I/202 S. 8684A ff.

DM für den Vertriebenenwohnungsbau ermächtigen sollte²²⁰. Welche Kommunikationskanäle zwischen Regierung und Opposition das damit insgesamt eher kooperative Verhältnis in der Umsiedlungsfrage gestalteten, muß hier allerdings offen bleiben.

Die Behandlung beider Gesetzesvorhaben in Bundestag und Bundesrat verlief ohne Höhepunkte. Die Verlängerung des 2. Umsiedlungsprogramms trat am 23. September 1952, das Finanzierungsgesetz zum Umsiedlerwohnungsbau mit Rücksicht auf den angespannten Kapitalmarkt erst am 30. Juli 1953 in Kraft. Einzig Gerüchte über eine bevorstehende Ablösung Lukascheks, die Mitte Juli 1952 in Bonn umliefen, verliehen der 3. Lesung zur Umsiedlungsnovelle etwas politische Würze²²¹. Eine Großkundgebung in Bonn, zu der Kather in seiner Eigenschaft als Sprecher des 1951 gegründeten „Bundesverbands vertriebener Deutscher (BvD)“ für den 4. Mai 1952 geladen hatte, beschränkte sich ganz auf den Protest gegen die zu dieser Zeit abschließend im Parlament beratenen Lastenausgleichsgesetze und erregte eher mäßiges Aufsehen²²². Schließlich konnte Lukaschek Ende Juli 1952 seinen im Vorjahr gescheiterten Plan einer Auslandsanleihe für Zwecke der Vertriebenenengliederung wiederaufnehmen, die auch dem Wohnungsbau zugutekommen sollte. Allerdings standen rasche Ergebnisse dieser Bemühungen von vornherein nicht zu erwarten²²³.

Am 14. November 1952 beriet das Kabinett über die Finanzierung des 3. Umsiedlungsprogramms, mit dem Lukaschek die Zahl der Umsiedler im gelenkten Verfahren auf insgesamt 900.000 zu steigern beabsichtigte, eine Marke, die auch das letzte Gutachten des Instituts für Raumforschung als Erfordernis für eine wirksame Neuverteilung der Vertriebenen im Bundesgebiet bezeichnet hatte. Da die im kommenden Jahr disponiblen Mittel die Finanzierung der dazu erforderlichen Wohnungsbauförderung bereits zu einem Drittel sicherstellten, waren für das Jahr 1954 insgesamt 500 Mio. DM aufzubringen. Lukascheks Vorschläge hierzu stießen jedoch auf den Widerstand Wohnungsbauminister Neumayers (FDP), der sich gegen weitere Umschichtungen von Haushaltsmitteln aus dem allgemeinen Sozialwohnungsbau in den Vertriebenenwohnungsbau sträubte. Die Diskussion entschied der Finanzminister dahin, den Einspruch Neumayers kurzerhand zu übergehen und einen

220 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 4 S. 169, S. 237, S. 471 f., S. 538, S. 562 sowie BR/Drs 123/1952 und 382/1952. Ebenfalls BT/Drs I/3272, 3905; BT/StB I/213 S. 9349C ff.

221 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 4 S. 680; BT/Drs I/3546, 4317; BT/StB I/206 S. 8932C ff.; BT/StB I/226 S. 10169D ff.; BR/Drs 123/1952, 292/1952, 382/1952, 324/1953; BR/SB 81/1952 S. 144C ff.; BR/SB 90/1952 S. 380A ff.; BR/SB 91/1952 S. 402D ff.; BR/SB 93/1952 S. 470D ff.; BR/SB 112/1953 S. 338A ff.; BGBl I/1952 S. 636, I/1953 S. 712.

222 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 4 S. 237.

223 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 4 S. 612 f.

Teilbetrag von 200 Mio. DM erneut in den unsicheren außerordentlichen Haushalt einzustellen²²⁴.

In der gleichen Sitzung beschloß die Bundesregierung die Einrichtung eines koordinierenden Kabinettsausschusses für Vertriebenenangelegenheiten, um die Verabschiedung des Bundesvertriebenengesetzes zu beschleunigen und die weitere Finanzierung des Umsiedlerwohnungsbaus im Detail festzulegen. Schäffer verweigerte seine Mitwirkung in diesem Gremium mit der unverhohlenen Absicht, es damit an der Fassung finanziell relevanter Beschlüsse zu hindern, ohne daß dieses Verhalten irgendwelche Folgen nach sich zog²²⁵. Kurz vor Jahresschluß brachte die Regierung außerdem noch eine neue Verordnung nach Art. 119 GG auf den Weg, die als Vorabmaßnahme zum 3. Umsiedlungsprogramm die beschleunigte Räumung noch bestehender Notlager in den drei Flüchtlingsländern ermöglichen sollte²²⁶. Am 19. Dezember 1952 konnte Lukaschek bekanntgeben, daß der Stand des laufenden Programms Ende November 155.000 umgesiedelte Personen auswies und die disponiblen Mittel schon im zweiten Halbjahr 1953 schätzungsweise 150.000 Umsiedlungen aus dem 3. Programm wahrscheinlich machten²²⁷.

Positive Signale taten sicher not, da auch die sichtliche Mäßigung der Kritik an der Umsiedlungspolitik der Bundesregierung im ablaufenden Jahr kaum darüber hinwegtäuschen konnte, daß es 1952 trotz beträchtlicher Anstrengungen nicht gelungen war, die durch den Einbruch 1951 verursachte Stagnation völlig zu überwinden. Zwar sorgte die freie Wanderung dafür, daß 1951 trotz des Fehlschlags der gelenkten Umsiedlung weitere 263.591 Vertriebene die drei Abgabeländer verließen, die damit etwa 70% der Gesamtwanderung dieser Bevölkerungsgruppe über Ländergrenzen hinweg für sich verbuchen konnten. Jedoch entfielen davon auf Schleswig-Holstein nur 61% des eigentlich für dieses Problem-land erwünschten Anteils, wie ihn der Abgabeschlüssel für die gelenkte Umsiedlung definierte. Generell verlangsamte sich der Wanderungsrhythmus in allen drei Abgabeländern, am deutlichsten auch hier in Schleswig-Holstein. Gleichzeitig nahm der Anteil der Stammbevölkerung an den Wanderungsfällen aus den drei Ländern spürbar zu.

Die Jahresbilanz 1952 fiel für Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern mit 157.370 in gelenkter Umsiedlung und freier Wanderung an andere Bundesländer abgegebenen Vertriebenen sogar noch schlechter aus. Insgesamt bauten Umsiedlung und Wanderung

224 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 4 S. 670 f.

225 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 4 S. 681 f. sowie Bulletins des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung v. 30.7. und 17.11.1952.

226 Vgl. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 4 S. 746 und Bd. 5 S. 168. Ebenso BR/Drs 22/1953; BR/SB 100/1953 S. 73A ff.; BGBl I/1953 S. 26.

227 Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung v. 19.12.1952.

zwischen Juli 1949 und Dezember 1952 die ursprüngliche Massierung der Vertriebenenbevölkerung in den drei Problemländern mit insgesamt 664.269 Personen noch nicht wesentlich ab²²⁸. Die Gesamtmobilität der Vertriebenen fiel 1951 und 1952 zwar klar überdurchschnittlich aus, konzentrierte sich jedoch überwiegend auf Bewegungen innerhalb der Länder und trug nur bedingt zum Abbau des Wanderungsbedarfs dieser Bevölkerungsgruppe bei²²⁹. Zu den Schlüsseldaten gehören auch die erst im Frühjahr 1954 veröffentlichten Zahlen der Bundesanstalt für Arbeit, die belegen, daß die Vertriebenenarbeitslosigkeit zwischen 1950 und 1952 im Jahresdurchschnitt lediglich von 33,2% auf 30% nachgab und damit eindeutig langsamer zurückging als die Gesamtarbeitslosigkeit, die im gleichen Zeitraum von 10,2% auf 8,4% sank. Dies deckte sich mit Feststellungen des Bundesvertriebenenministeriums, denen zufolge noch Ende 1951 etwa 40% der erwerbsfähigen Vertriebenen nur in unbeständigen Beschäftigungsverhältnissen standen, während 30% als dauerarbeitslos galten²³⁰.

Die fortschreitende Auswertung der Volks- und Berufszählung vom 13. September 1950 führte zu dem Schluß, daß die hohe Langzeitarbeitslosigkeit bei den Vertriebenen in hohem Maße deren vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben förderte. Zum anderen stellten die Wiesbadener Statistiker fest, daß der Anteil der erfahrungsgemäß länger erwerbstätigen Selbständigen bei den Vertriebenen mit 6,3% gegenüber 21,2% bei der Altbevölkerung außerordentlich gering ausfiel. Beides veranlaßte sie zu der Prognose, daß die Vertriebenen trotz gleichzeitig erneut festgestellter günstigerer Alters- und Geschlechtsstruktur mit ihrem Anteil an der Erwerbsquote auch langfristig hinter derjenigen der Stammbevölkerung zurückbleiben würden. Dies entsprach Feststellungen des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen, das im Spätsommer 1951 eine kaum noch aufzuhebende Unterschichtung der Vertriebenen als Folge ihrer Beschäftigungssituation konstatiert hatte. Untersuchungen anhand der Zusatzbefragung zum Mikrozensus 1971 erwiesen später die tendenzielle Richtigkeit dieser Prognose zumindest für die Vertriebenen der „1. Generation“²³¹. Aus der Verteilung der erst nach den Vertriebenen in die Westzonen eingeströmten „echten“ SBZ/DDR-Flüchtlinge (nach dem Kriterium des Wohnsitzes am 1.9.1939) ergab sich schließlich, daß diese Gruppe zum Zeitpunkt der Volkszählung bereits

228 Vgl. WISTAT 1952 S. 393, S. 455* sowie 1953 S. 499 f., 573*.

229 Vgl. WISTAT 1952 S. 398 ff. sowie 1953 S. 499 f. und 1954 S. 125 f.

230 Vgl. WISTAT 1954 S. 623*. Ebenfalls KEESING 17.11.51.

231 Vgl. LÜTTINGER 1989 passim. Desgl. HANDL, Johann: Sozialstrukturelle Aspekte der Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge in Bayern zwischen 1945 und 1971, sowie ENGELHARDT, Michael von: Biographieverläufe von Heimatvertriebenen des Zweiten Weltkriegs; beide in: Die Entwicklung Bayerns durch die Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge. Forschungsprojekt. Forschungsstand 1995 (Sonderpublikation des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit anlässlich des Gedenkjahres 1995 „50 Jahre Flucht und Vertreibung, 50 Jahre Eingliederung in Bayern“). München 1995, S. 38 ff. bzw. 59 ff.

fast vollzählig sowohl über Wohnung, als auch über Dauerbeschäftigung in den Ballungszentren verfügte und damit für die Vertriebenen eine gefährliche, weil im Wettbewerb um wirtschaftliche und soziale Eingliederung offenkundig überlegene Konkurrenz darstellte²³².

Mit dieser Bilanz, die vorerst weder ein Ende der Vertriebenenumsiedlung absehbar erscheinen ließ, noch eine dem Erwartungsdruck entsprechende Abnahme des Problemstaus signalisierte, gestaltete sich das Wahljahr 1953 zumindest vertriebenenpolitisch nicht gerade einfach. Zum eher negativen Gesamtbild trug auch bei, daß die Verabschiedung der Lastenausgleichsgesetze am 16. Mai 1952 politisch von nicht endenwollenden Grabenkämpfen innerhalb der Koalitionsfraktionen überschattet blieb, deren Fronten quer durch die Parteien liefen und unangenehm deutlich werden ließen, daß das allgemeine Bekenntnis zur Notwendigkeit des Lastenausgleichs in der Praxis nur begrenzten Wert besaß. Die Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat, die den mühsam gefundenen parlamentarischen Kompromiß erneut in Frage zu stellen drohte, bestärkte diesen Eindruck nur. Für die Unionsparteien endete die Auseinandersetzung mit dem öffentlichen Bruch ihrer beiden führenden Vertriebenenpolitiker Lukaschek und Kather, der zur Paralyse des CDU-Vertriebenenausschusses führte. Obwohl der Kanzler selbst darauf hinwies, daß auch hier Finanzminister Schäffer den eigentlichen Anlaß gab, und Kather kaum seine Sympathie genoß, ließ Adenauer im Bundesvorstand der Union deutlich anklingen, daß er auch das Vorgehen Lukascheks äußerst kritisch beurteilte²³³.

Im Bundesvorstand des Koalitionspartners FDP sah man vor diesem Hintergrund die kommenden Bundestagswahlen schon am 10. Januar 1953 vom Ehrgeiz des BHE-Vorsitzenden Waldemar Kraft überschattet, auf jeden Fall der nächsten Bundesregierung anzugehören, zumal seit der Verabschiedung der Lastenausgleichsgesetze kaum Wesentliches zu ihrer Umsetzung geschehen war²³⁴. Die eigens zu dieser Sitzung geladenen FDP-Mitglieder des Vertriebenenausschusses im Bundestag beklagten vor allem Tendenzen zur Zweckentfremdung von Lastenausgleichsmitteln für andere Aufbauzwecke und den rücksichtslosen persönlichen Ehrgeiz Kathers, der die Zusammenarbeit beträchtlich erschwere. Der Parteivorsitzende Blücher unterstrich bei dieser Gelegenheit die Notwendigkeit, im Haushaltsjahr 1954 250 Mio. DM aus der Vorfinanzierung des Lastenausgleichs in den

232 Vgl. WISTAT 1953 S. 290 f. und STATISTIK Bd. 35 Heft 4 Kartenbeilage. Zur Frage der Konkurrenzsituation vgl. GRANICKY, Günter: Die Zuwanderung aus der sowjetischen Besatzungszone als konkurrierendes Problem. In: LEMBERG/EDDING 1959 S. 475 ff.

233 Vgl. CDU-BUNDESVORSTAND Dok. 11 S. 107 ff., 117 f.; Dok. 13 S. 144 ff.; Dok. 14 S. 159 ff.; Dok. 15 S. 169.

234 Vgl. DIE LIBERALEN S. 745, S. 781 ff. Zur Lastenausgleichsliteratur vgl. KRALLERT-SATTLER 1989 S. 201 ff. u. 294 ff, zur politischen Auseinandersetzung exemplarisch BT/StB I/207—213 passim.

Vertriebenenwohnungsbau zu leiten, weil sonst auch die Umsiedlung „wieder scheitern“ müsse²³⁵.

Infolgedessen richteten sich die Erwartungen jetzt verstärkt auf das Bundesvertriebenengesetz, das nach einer im doppelten Wortsinn erschöpfenden parlamentarischen Behandlung durch elf Bundestags- und neun Bundesratsausschüsse nunmehr seiner Verabschiedung entgegenging²³⁶. Der Beginn der Aussprache im Bundestagsplenum am 25. Februar 1953 gab Lukaschek noch einmal Gelegenheit, auf die latente Kritik an der Umsiedlungspolitik einzugehen und den seit 1951 eingeschlagenen Kurs zu rechtfertigen. Welches Gewicht er dieser Frage beimaß, unterstrich der Minister, indem er seine Ausführungen mit ihr eröffnete. Dabei buchte er es als ausdrücklichen Erfolg, daß es gelungen sei, „die mechanische Umsiedlung zu einer qualifizierten Umsiedlung zu erweitern“, mithin die bloße Neuverteilung arbeitsloser Lagerinsassen zugunsten dauerhafter Unterbringung und Beschäftigung zu vermeiden, wofür er anhand einer entsprechenden Untersuchung der Gegebenheiten in Nordrhein-Westfalen auch überzeugend den Beweis antreten konnte. Zu den zahlenmäßigen Größenverhältnissen äußerte er sich jedoch erneut nur sehr vage²³⁷.

Die Schlußdebatte über das Vertriebenengesetz, die nach außen einmal mehr Uneinigkeit innerhalb der Koalitionsparteien, vor allem innerhalb der Union, demonstrierte und der Opposition damit Angriffsflächen für manche Nadelstiche bot, bewies knapp sechs Monate vor den Bundestagswahlen am 15. September 1953 endgültig, daß es Lukaschek an politischer Fortune mangelte. Ein mehrmonatiger Kuraufenthalt des Ministers in der Schweiz, der sich unmittelbar an die Verabschiedung des Gesetzes am 26. März 1953 anschloß, gab dem Bundeskanzler Gelegenheit, seine Unzufriedenheit mit den Leistungen Lukascheks und seines Staatssekretärs Schreiber vor versammelter Kabinettsrunde in unmißverständlichen Wendungen kundzutun. Aus dem Protokoll geht nicht hervor, worauf sich diese Kritik im einzelnen bezog. Adenauer wünschte jedenfalls die Abwesenheit des Ministers für eine gründliche „personelle Neuordnung“ seines Ressorts zu nutzen. Danach stand fest, daß Lukaschek die Wahlen nicht überdauern würde²³⁸.

235 Vgl. DIE LIBERALEN S. 781 ff.

236 Vgl. BT/Drs I/4080 (auch: BT/StB I/250 S. 12004); BT/StB I/250 S. 11968D f.

237 Vgl. BT/StB I/250 S. 11968A ff. Fortgang der Debatte am 26.2., 18.3. und 25.3.53 in: BT/StB 251 S. 12023C ff.; I/254 S. 12235C ff.; I/257 S. 12446B ff. Vgl. ebenfalls KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 4 S. 193, S. 198, S. 225. Zur nordrhein-westfälischen Erhebung: Erfolge der Umsiedlung nach Nordrhein-Westfalen. Ergebnis einer Erhebung, ausgewertet von Luise Meyer (Schriftenreihe für das Vertriebenenwesen, Arbeitsheft Nr. 16. Sonderdruck „Der Wegweiser“), Troisdorf 1952.

238 Vgl. BT/StB I/254 S. 12235C ff.; I/257 S. 12446B ff. sowie KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 4 S. 244 f.

Eine exakte quantitative Bilanzierung der Umsiedlung in den Jahren 1949—1953 fällt schwer, da Bundesstatistik und Geschäftsstatistik des Bundesvertriebenenministeriums angesichts teils widersprüchlicher, teils lediglich summarischer Angaben eine zuverlässige Eingrenzung des zahlenmäßigen Umfangs vor allem in den kritischen Jahren 1951/52 anhand einschlägiger Publikationen nicht erlauben. Ein außerordentliches Manko ergibt sich weiterhin aus dem Mangel an aussagekräftigen Daten zur Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus zwischen 1949 und 1952, vor allem an solchen, die es gestatten würden, den Zusammenhang zwischen ihr und der Vertriebenenumsiedlung auch anhand konkreter Zahlen darzustellen²³⁹. Aus den zeitgenössischen laufenden Veröffentlichungen der Bundesstatistik für die Jahre 1949—1953 läßt sich errechnen, daß in dieser Zeitspanne insgesamt 832.634 Vertriebene die drei Abgabeländer in gelenkter Umsiedlung und freier Wanderung verließen, während das Vertriebenenministerium von 954.248 Personen ausging²⁴⁰. Unter der Voraussetzung, daß die gelenkte Umsiedlung tatsächlich, wie die statistischen Quellen nahelegen, im Durchschnitt der Jahre 1949—1953 etwa 60% zur Gesamtwanderung aus den Hauptflüchtlingsländern beitrug, lassen die Wiesbadener Zahlen annehmen, daß in den kritischen Jahren 1951—53 auch unter Berücksichtigung der Anrechnung freien Zuzugs in den Aufnahmeländern kaum mehr als etwa 300.000 und während der gesamten Legislaturperiode höchstens an die 500.000 Vertriebenen an der behördlichen Umsiedlung teilnehmen konnten. Die in der Geschäftsstatistik des Ministeriums genannte Zahl von 586.357 Personen erscheint danach zu optimistisch. Hinzu kommt, daß die sogenannte „Wohnraumvergabestatistik“, die über die Berücksichtigung der Umgesiedelten im Wohnungsbau Auskunft gibt, erst am 29. Februar 1952 eingeführt wurde²⁴¹.

Die Bundesbehörden errechneten später, daß die endgültige Niederlassung der im Jahre 1960 auf etwa 9,7 Mio. Menschen veranschlagten Vertriebenenbevölkerung im Bundesgebiet zwischen 1949 und 1963 insgesamt über 10 Mio. Wohnungsverlegungen erforderlich

239 Vgl. u.a. KABINETTSPROTOKOLLE BR Bd. 4 S. 34 ff. sowie REICHLING 1958 S. 49 und den kurz vor den Bundestagswahlen 1953 erschienenen Rechenschaftsbericht: Vertriebene, Flüchtlinge, Kriegsgefangene, heimatlose Ausländer 1949—1952. Hg. vom Bundesministerium für Angelegenheiten der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsoffer. Bonn 1953 passim. Das statistische Bundesamt stellte seine überwiegend für den Gebrauch durch Politik und Verwaltung bestimmten Arbeitshefte zu Vertriebenenlage und Umsiedlung 1952 ein, was sich auch in der analytischen Berichterstattung in WISTAT niederschlug. Zu den teilweise erheblichen Abweichungen der statistischen Angaben vgl. REICHLING 1958 S. 49 und REICHLING 1989 Tabelle 3 und 4, sowie die Zahlen bei SCHMÖLDERS, Günter: Finanzierungsprobleme im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Eingliederung der Heimatvertriebenen. Berlin 1955, S. 27 Tab. 14.

240 Vgl. REICHLING 1958 S. 49 und REICHLING 1989 Tab. 3—4 sowie SCHMÖLDERS w. Anm. 238 S. 27 und ZEITTAFFEL 1959 S. 100.

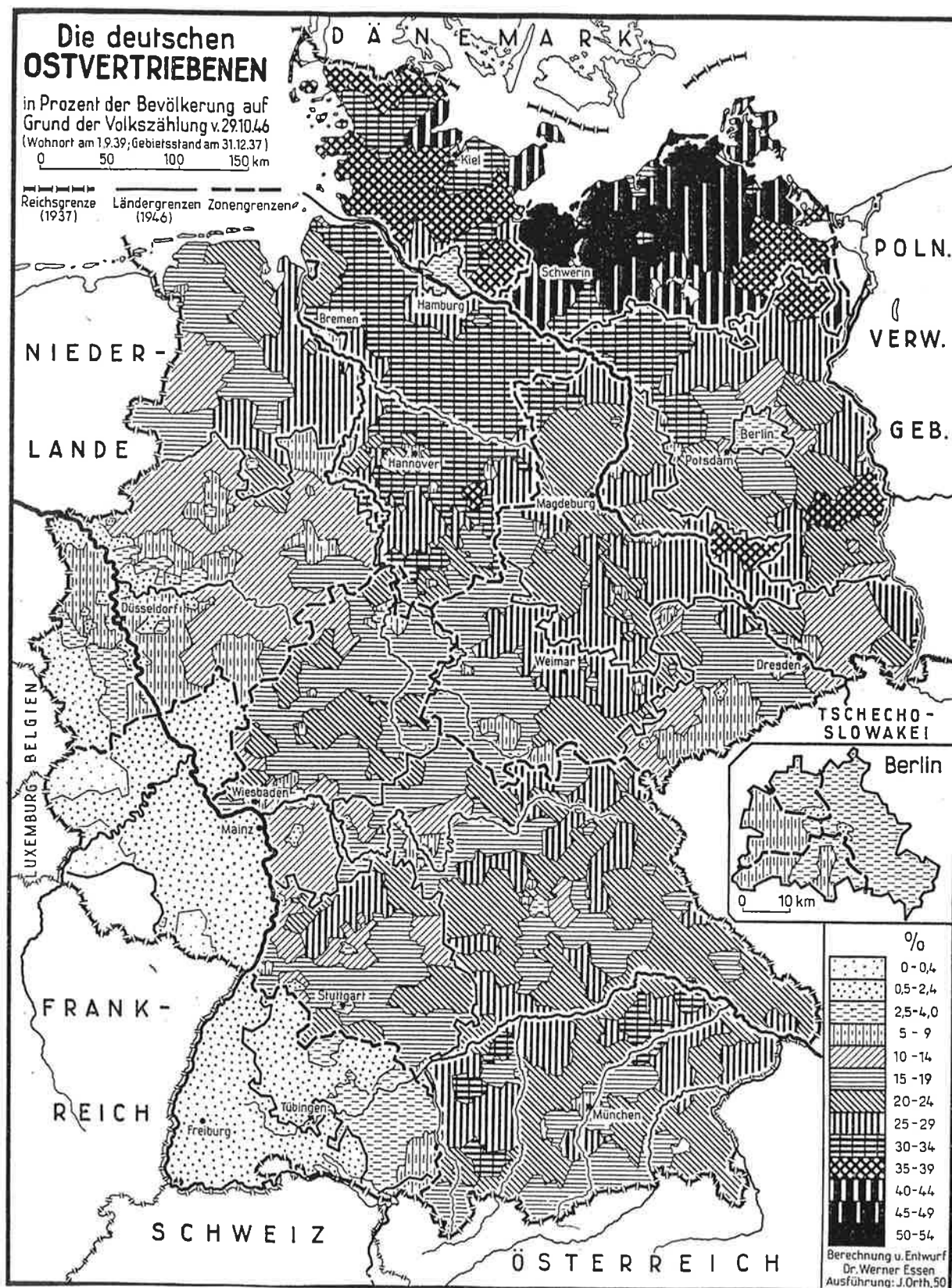
241 Vgl. Anm. 239.

machte. Mit anderen Worten schloß sich an die erzwungene Wanderung dieses Personenkreises ins Bundesgebiet noch einmal eine Binnenwanderung innerhalb desselben von gleichem Ausmaß an. Den Berechnungen zufolge fielen in den Zeitraum 1949—1953 maximal 10% aller dieser Wanderungsfälle. Nach denselben Angaben trug die behördlich gelenkte Umsiedlung, für die allein der Bund 2,1 Mrd. DM aufwandte, laut Geschäftsstatistik des Vertriebenenministeriums zwischen 1949 und 1963 mit 1.032.368 Personen zur Gesamtwanderung bei²⁴². Noch unter Zugrundelegung der zurückhaltenderen Bundesstatistik läßt sich damit der in der 1. Legislaturperiode des Bundestages bewältigte Anteil an dieser Zahl allein auf ungefähr 50% schätzen, was tatsächlich alles andere als einen Mißerfolg der Umsiedlungspolitik in diesem Zeitraum anzeigt.

Auch gelang es zwischen 1949 und 1953 in deutlichem Gegensatz zu den Jahren davor, eine auf längere Sicht tragfähige Grundlage für koordinierte Anstrengungen des Bundes und der Länder im Sinne des angestrebten Bevölkerungsausgleichs herzustellen. Das Problem lag hier in dem Zielkonflikt zwischen dem strukturpolitischen Grunderfordernis längerfristig angelegter Maßnahmen und dem Erwartungsdruck der Vertriebenen. Dieser Konflikt aber war 1950 nicht mehr lösbar und mußte so dem ersten Bundesvertriebenenminister politisch zum Verhängnis werden. Trotz der im Vergleich zum vorhergehenden Zeitabschnitt der unmittelbaren Besatzungsherrschaft scheinbar größeren Vollständigkeit des hier gezeichneten Bildes von den Anstrengungen der Bundesregierung gilt jedoch auch für das Geschehen in den Jahren 1949—1953, daß die beschränkte Quellenbasis nur eine vorläufige Orientierung gestattet und diese Wertung damit ebenfalls unter den Vorbehalt weiterführender Erkenntnisse aus dem schriftlichen Nachlaß der Bundes- und Länderorgane zu stellen ist.

242 Vgl. BMI 1982 S. 75 ff., S. 82 ff.

7 Karten und Tabellen

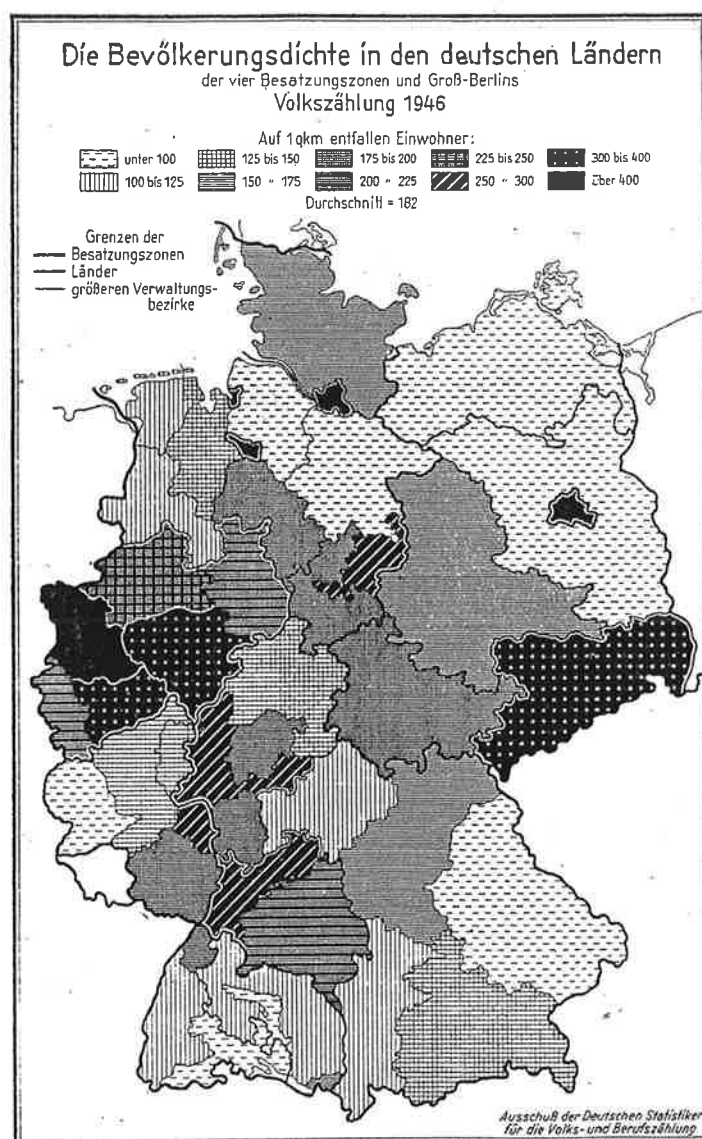


7.1 Karte: Regionale Verteilung der Vertriebenen (umseitig)

Quelle: Zeitschrift für Raumforschung. Sonderheft 1: Das deutsche Flüchtlingsproblem. Bielefeld 1950, S. 11.

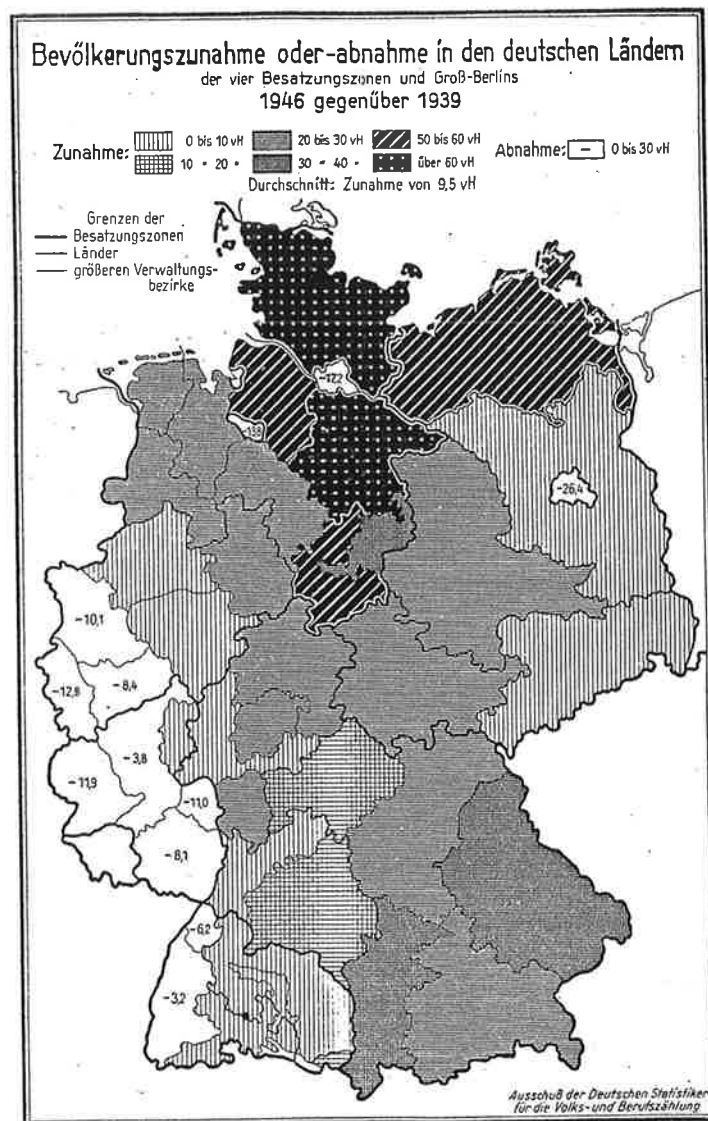
7.2 Karte: Die Bevölkerungsdichte in den deutschen Ländern 1946

Quelle: Ausschuß der deutschen Statistiker für die Volkszählung 1946. Volks- und Berufszählung am 29. Oktober 1946 in den vier Besatzungszonen und Groß-Berlin. Teil 2, Heft 1. Berlin 1950, S. 12.



7.3 Karte: Bevölkerungszu- oder Abnahme in den deutschen Ländern 1946 gegenüber 1939

Quelle: Ausschuß der deutschen Statistiker für die Volkszählung 1946. Volks- und Berufszählung am 29. Oktober 1946 in den vier Besatzungszonen und Groß-Berlin. Teil 2, Heft 1. Berlin 1950, S. 14.



7.4 Tabelle: Demographische Veränderungen durch die Aufnahme der Vertriebenen und Flüchtlinge im westlichen Besatzungsgebiet (Bundesgebiet) nach den Ergebnissen der Volkszählungen am 26.10.1946 und 13.09.1950

	Einwohner in Tsd.		Veränderung in %	
	<u>1946</u>	<u>1950</u>	<u>1939-1946</u>	<u>1946-1950</u>
<u>Westliches Besatzungsgebiet</u> (ohne West-Berlin)	43.953	47.696	11,7	7,9
Britische Zone	22.021	24.194	11,3	9,9
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	<i>11.692</i>	<i>13.196</i>	<i>-1,8</i>	<i>13,0</i>
<i>Niedersachsen</i>	<i>6.227</i>	<i>6.797</i>	<i>38,3</i>	<i>9,1</i>
<i>Schleswig-Holstein</i>	<i>2.573</i>	<i>2.595</i>	<i>63,0</i>	<i>0,8</i>
<i>Hamburg</i>	<i>1.403</i>	<i>1.606</i>	<i>-17,2</i>	<i>14,4</i>
US-Zone	16.878	17.916	18,1	6,1
<i>Bayern*</i>	<i>8.738</i>	<i>9.184</i>	<i>24,9</i>	<i>4,5</i>
<i>Hessen</i>	<i>3.974</i>	<i>4.324</i>	<i>14,8</i>	<i>8,8</i>
<i>Württemberg-Baden</i>	<i>3.583</i>	<i>3.908</i>	<i>12,1</i>	<i>9,1</i>
<i>Bremen</i>	<i>485</i>	<i>559</i>	<i>-13,8</i>	<i>15,3</i>
Französische Zone**	5.053	5.586	-4,1	10,5
<i>Rheinland-Pfalz</i>	<i>2.743</i>	<i>3.005</i>	<i>-7,0</i>	<i>9,6</i>
<i>Baden</i>	<i>1.182</i>	<i>1.339</i>	<i>-3,2</i>	<i>13,2</i>
<i>Württemberg-Hohenzollern</i>	<i>1.105</i>	<i>1.184</i>	<i>-3,1</i>	<i>12,5</i>

* Daten für 1946 ohne Kreis Lindau

** Daten für 1946 mit Kreis Lindau

	Anteil an der Bevölkerung d. westlichen Besatzungsgebiets in %			Fläche in % des westl. Besatzungsgebiets	Einwohner pro qkm		
	<u>1939</u>	<u>1946</u>	<u>1950</u>		<u>1939</u>	<u>1946</u>	<u>1950</u>
Westliches Besatzungsgebiet (ohne West-Berlin)					160,4	178,1	194,4
Britische Zone	50,3	50,1	50,7	39,8	202,5	225,4	247,8
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	30,3	26,7	27,7	13,9	350,5	344,4	388,7
<i>Niedersachsen</i>	11,5	14,3	14,2	19,2	96,1	132,9	143,7
<i>Schleswig-Holstein</i>	4,0	5,9	6,4	6,4	101,5	165,4	164,2
<i>Hamburg</i>	4,4	3,2	3,4	0,3	2.292,8	1.899,2	2.150,5
US-Zone	36,3	38,4	37,7	43,8	133,0	157,1	166,7
<i>Bayern</i>	17,9	20,0	19,2	28,6	100,2	125,1	130,2
<i>Hessen</i>	8,8	9,1	9,1	8,6	164,8	189,2	204,8
<i>Württemberg-Baden</i>	8,2	8,2	8,2	6,4	204,9	229,8	248,9
<i>Bremen</i>	1,4	1,1	1,2	0,2	1.394,1	1.202,5	1.383,5
Französische Zone	13,4	11,5	11,6	16,4	131,0	125,7	139,0
<i>Rheinland-Pfalz</i>	7,5	6,3	6,3	8,1	149,2	138,7	151,5
<i>Baden</i>	3,1	2,7	2,8	4,1	123,6	119,7	134,5
<i>Württemberg-Hohenzollern</i>	2,7	2,5	2,5	4,2	103,4	106,5	117,3

* Daten für 1946 ohne Kreis Lindau

** Daten für 1946 mit Kreis Lindau

	Am 1.9.39 außerhalb des Besatzungsgebiets wohnhafte Personen				Am 1.9.39 wohnhaft:			
					in einem anderen Land des Besatzungsgebiets		in der Sowjetischen Zone*	
	in Tsd.		in %		Stand 1946		Stand 1950	
	1946	1950	1946	1950	in Tsd.	in %	in Tsd.	in %
Westliches Besatzungsgebiet (ohne West-Berlin)	6.108	7.897	13,9	16,5	2.518	5,7	1.037	2,17
Britische Zone	3.129	4.156	14,2	17,2	1.347	6,1	661	2,73
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	721	1.332	6,1	10,1	311	2,1	269	2,04
<i>Niedersachsen</i>	1.496	1.851	23,8	27,2	655	10,4	257	3,78
<i>Schleswig-Holstein</i>	847	857	32,7	33,0	305	11,8	91	3,50
<i>Hamburg</i>	65	116	4,6	7,2	76	5,3	44	2,74
US-Zone	2.884	3.373	17,1	18,2	903	5,4	314	1,75
<i>Bayern**</i>	1.769	1.937	20,1	21,1	418	4,8	136	1,48
<i>Hessen</i>	553	721	13,8	16,7	278	7,0	107	2,47
<i>Württemberg-Baden</i>	535	667	14,8	17,1	172	4,8	57	1,46
<i>Bremen</i>	27	48	5,4	8,6	35	7,3	14	2,50
Französische Zone***	95	368	1,8	6,6	268	5,3	62	1,11
<i>Rheinland-Pfalz</i>	35	152	1,3	5,1	117	4,2	33	1,10
<i>Baden</i>	24	99	2,0	7,4	65	5,5	16	1,19
<i>Württemberg-Hohenzollern</i>	36	117	3,2	9,9	86	7,7	13	1,10

* ohne Ostberlin, da die Auszählung der insgesamt 518.000 bis 1950 aus Berlin Zugewanderten nicht nach Sektoren differenzierte

** Daten für 1946 ohne Kreis Lindau

*** Daten für 1946 mit Kreis Lindau

Quellen: Ausschuß der deutschen Statistiker für die Volks- und Berufszählung 1946. Volks- und Berufszählung am 29. Oktober 1946 in den vier Besatzungszonen und Groß-Berlin. Teil 2, Hefte 1 u. 2. Berlin 1950; Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 35. Die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland nach der Zählung vom 13.09.1950. Hefte 3 u. 9. Stuttgart 1953/1955

8 Literaturverzeichnis

- AKTEN = Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Hg. vom Bundesarchiv und vom Institut für Zeitgeschichte. Sonderausgabe. 5 Bde. (in 9). München 1979—1983.
- AUFTAKT = Auftakt zur Ära Adenauer. Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildung 1949. Düsseldorf 1985. (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. 4. Reihe, Bd. 3).
- AUSSCHUSS DEUTSCHER STATISTIKER = Ausschuß deutscher Statistiker für die Volks- und Berufszählung 1946: Volks- und Berufszählung vom 29. Oktober 1946 in den vier Besatzungszonen und Groß-Berlin. Teil 2: Volkszählung — Heft 1: Textteil, Heft 2: Tabellen; Teil 3: Berufszählung — Heft 1: Textteil, Heft 2: Tabellen. Berlin 1950.
- BAUER 1982 = Bauer, Franz J.: Flüchtlinge und Flüchtlingspolitik in Bayern 1945—1950. Stuttgart 1982. (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 3).
- BETHLEHEM 1982 = Bethlehem, Siegfried: Heimatvertreibung, DDR-Flucht und Gastarbeiterzuwanderung. Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1982.
- BMA = Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.): Entwicklung und Ursachen der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, 1946—1950. Bonn 1950.
- BMI = Bundesministerium des Inneren (Hg.): Die Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1982.
- BR/Drs = Verhandlungen des Deutschen Bundesrates. Drucksachen und Beschlüsse (Jg. 1949—1953).
- BR/SB = Verhandlungen des Deutschen Bundesrates. Sitzungsberichte.
- BT/Drs = Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den stenographischen Berichten (Drucksachen). I. Wahlperiode 1949—1953.
- BT/StB = Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte. I. Wahlperiode 1949—1953 (5.—257. Sitzung).
- BUNDESNACHRICHTEN = Bundesnachrichten für Wirtschaft und Verwaltung. Mit den Verlautbarungen des Presseamtes der Bundesregierung. Bonn, Jg. 1/1949 — 50, 2/1950.
- CAREY 1951 = Carey, Jane P. Clark: Political organization of the refugees and expellees in Western Germany. In: Political Science Quarterly, New York, 56 (1951), no. 2 p. 195—.
- CDU-BUNDESVORSTAND = Adenauer: „Es mußte alles neu gemacht werden“. Die Protokolle des CDU-Bundesvorstandes 1950—1953. Stuttgart 1986 (2).
- CDU/CSU IM PARLAMENTARISCHEN RAT = Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion. Stuttgart 1981. (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 2).
- CDU/CSU IM WIRTSCHAFTSRAT = Die CDU/CSU im Frankfurter Wirtschaftsrat. Protokolle der Unionsfraktion 1947—1949. Düsseldorf 1988. (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 13).
- DOCUMENTS FRANÇAIS 1947 = Ministère des Affaires Étrangères: Documents français relatifs à l'Allemagne. Paris 1947.
- DOKUMENTE DEUTSCHER KRIEGSSCHÄDEN = Dokumente deutscher Kriegsschäden. Evakuierte, Kriegsgeschädigte, Wohnungsgeschädigte. Hg. vom Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte. 5 Bde. Bonn 1958.
- EUROPA-ARCHIV. Oberursel/Taunus, Jg. 1 (1946) — 47, 2 (1947).
- FLÜCHTLINGSPROBLEM 1947 = Das Flüchtlingsproblem in der amerikanischen Zone. Ein Bericht des Länderrats an General Clay. Stuttgart 1947.

- FRANTZIOCH 1987 = Frantzioch, Marion: Die Vertriebenen. Hemmnisse, Antriebskräfte und Wege ihrer Integration in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1987.
- HOUSE REPORT 1841 = Proceedings of the Two Houses of Congress of the United States, 81st Congress, 2nd Session. H. rep. 1841: Expellees and refugees of German ethnic origin. Report of a special subcommittee of the Committee of the Judiciary. Washington/D.C. 1950.
- IfR 1950 = Grundgedanken zu einem Bevölkerungsausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Instituts für Raumforschung Bonn. Bad Godesberg 1950.
- IfR 1951 = Die Umsiedlung der Heimatvertriebenen in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Instituts für Raumforschung Bonn. Bad Godesberg 1951.
- INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT 1946 = Das deutsche Flüchtlingsproblem in seinen wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhängen. Bericht aus dem Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Kiel 1946.
- JERCHOW 1978 = Jerchow, Friedrich: Deutschland in der Weltwirtschaft, 1944—1947. Alliierte Deutschland- und Reparationspolitik und die Anfänge der westdeutschen Außenwirtschaft. Düsseldorf 1978.
- KABINETTSPROTOKOLLE BR = Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Hg. v. Hans Booms. Bde. 1—5. Bonn 1982—1989.
- KABINETTSPROTOKOLLE NRW = Die Kabinettsprotokolle der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, 1946—1950 (Ernennungsperiode und 1. Wahlperiode). 2 Bde. Bad Siegburg 1992.
- KEESING = Keesing's Archiv der Gegenwart. Jge. 20 (1950)—23 (1953).
- KLEINERT 1988 = Kleinert, Uwe: Flüchtlinge und Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen, 1945—1961. Arbeitsmarkt, Gewerbe, Staat. Düsseldorf 1988.
- KORN RUMPF 1981 = Kornrumpf, Martin: 46 Protokolle, 1946—1950. Flüchtlingsausschuß des Bayerischen Landtages. Gräfelfing 1981.
- KORSPETER/HAACK 1978 = Kerspeter, Lisa, Haack, Walter: Politik für Vertriebene, Flüchtlinge, Kriegsgeschädigte, Heimkehrer, politische Häftlinge und Aussiedler. In: Bartholomäi u.a. (Hg.): Sozialpolitik nach 1945. Frankfurt/Main 1978.
- KRALLERT-SATTTLER 1989 = Krallert-Sattler, Gertrud: Kommentierte Bibliographie zum Flüchtlings- und Vertriebenenproblem in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und der Schweiz. Hg. v. Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung mit dem Sudetendeutschen Archiv. München 1989.
- LEMBERG/EDDING 1959 = Lemberg, Eugen / Edding, Friedrich (Hg.): Die Vertriebenen in Westdeutschland. Ihre Eingliederung und ihr Einfluß auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben. 3 Bde. Kiel 1959.
- DIE LIBERALEN = Die Liberalen unter dem Vorsitz von Theodor Heuß und Franz Blücher. Sitzungsprotokolle 1949—1954. FDP-Bundesvorstand. Bd. 1: 1949—1952. Düsseldorf 1990. (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. 4. Reihe, Bd. 7,1,1).
- LÜTTINGER 1989 = Lüttinger, Paul: Integration der Vertriebenen. Eine empirische Analyse. (Unter Mitwirkung von Rita Rossmann). Frankfurt/M 1989.
- MIDDELMANN 1959 = Middelman, Werner: Entstehung und Aufgaben der deutschen Flüchtlingsverwaltung. In: Lemberg, Eugen / Edding, Friedrich (Hg.): Die Vertriebenen in Westdeutschland. Ihre Eingliederung und ihr Einfluß auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben. Kiel 1959, Bd. 1.
- MINISTERPRÄSIDENTENKONFERENZ 1947 = Die deutsche Ministerpräsidentenkonferenz in München vom 6. bis 8. Juni 1947. Herausgeber: Bayerische Staatskanzlei. München 1947.

- MÜLLER/SIMON 1959 = Müller, Georg / Simon, Heinz: Aufnahme und Unterbringung. In: Lemberg, Eugen / Edding, Friedrich (Hg.): Die Vertriebenen in Westdeutschland. Ihre Eingliederung und ihr Einfluß auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben. Kiel 1959, Bd. 1.
- NELLNER 1959 = Nellner, Werner: Grundlagen und Hauptergebnisse der Statistik. In: Lemberg, Eugen / Edding, Friedrich (Hg.): Die Vertriebenen in Westdeutschland. Ihre Eingliederung und ihr Einfluß auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben. Kiel 1959, Bd. 1.
- NEUMANN 1968 = Neumann, Franz: Der Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE), 1950—1960. Meisenheim/Glan 1968. (Diss. Marburg 1966).
- POTTHOF/WENZEL = Potthof, Heinrich / Wenzel, Rüdiger: Handbuch der politischen Institutionen und Organisationen 1945—1949. Düsseldorf 1983. (Handbuch zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 1).
- PRINZ 1984 = Integration und Neubeginn. Dokumentation über die Leistungen des Freistaats Bayern und des Bundes zur Eingliederung der Wirtschaftsbetriebe der Vertriebenen und Flüchtlinge und deren Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung Bayerns. Hg. von Friedrich Prinz. 2 Bde. München 1984.
- QUELLEN ZUR GESCHICHTE RLP's = Quellen zur Geschichte von Rheinland-Pfalz während der französischen Besatzung, März 1945 bis August 1949. Mainz 1985. (Veröffentlichungen der Kommission des Landtages für die Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, Bd. 6).
- RECHTSVORSCHRIFTEN 1949 = Die Rechtsvorschriften des Besatzungsrechts. Hg. vom Juristischen Ausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz. Tübingen 1949.
- REICHLING 1958 = Reichling, Gerhard: Die Heimatvertriebenen im Spiegel der Statistik. Berlin 1958.
- REICHLING 1989 = Reichling, Gerhard: Die deutschen Vertriebenen in Zahlen. Bd. 2: 40 Jahre Eingliederung in die Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1989.
- SOMMER 1990 = Sommer, Michael: Flüchtlinge und Vertriebene in Rheinland-Pfalz. Aufnahme, Unterbringung und Eingliederung. Main 1990. (Veröffentlichungen der Kommission des Landtages für die Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz Bd. 13).
- SPD IM WIRTSCHAFTSRAT = Die SPD im Frankfurter Wirtschaftsrat, 1947—1949. Protokolle, Aufzeichnungen, Rundschreiben. Bonn 1993. (Archiv f. Sozialgeschichte, Beiheft 13).
- STATISTIK = Statistik der Bundesrepublik Deutschland. Hg. vom Statistischen Bundesamt. Bd. 35: Die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland nach der Zählung v. 13.9.1950. Heft 3: Die Bevölkerung nach dem Wohnort am 1.9.1939; Heft 4: Kartenanlagen; Heft 9 Textteil. Stuttgart 1953—1955; Bd. 114: Die Vertriebenen und Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland, 1946—1953. Stuttgart 1956.
- VOGEL = Vogel, Walter: Westdeutschland 1945—1950. Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen. Teil 1. Boppard/Rhein 1956. (Schriften des Bundesarchivs 2); Teil 2. Boppard/Rhein 1964. (Schriften des Bundesarchivs 12); Teil 3. Bonn 1983. (Schriften des Bundesarchivs 32).
- VORPAHL 1982 = Vorpahl, Dietrich: Die Bad Segeberger Flüchtlingskonferenz 1947. Zu den Bemühungen der schleswig-holsteinischen Landesregierung unter Hermann Lüdemann um einen Bevölkerungsausgleich. In: Zeitschrift für schleswig-holsteinische Geschichte, 107 (1982), S. 296—.
- WIELAND 1968 = Wieland, Lothar: Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte. Frankfurt/Main 1968. (Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland Bd. 21).
- WIESEMANN 1985 = Wiesemann, Falk: Flüchtlingspolitik und Flüchtlingsintegration in Westdeutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 35 (1985), Nr. 23, S. 34—.

WiR/Drs-WiR/WB = Wörtliche Berichte und Drucksachen des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1947—1949. Hg. v. Institut für Zeitgeschichte und dem Deutschen Bundestag. 6 Bde. München 1977.

WISTAT = Wirtschaft und Statistik. Hg. vom Statistischen Bundesamt. Wiesbaden Jg. 1 (1949/50 — 6 (1954).

ZEITTADEL 1959 = Zeittafel der Vorgeschichte und des Ablaufs der Vertreibung sowie der Unterbringung und Eingliederung der Vertriebenen und Bibliographie zum Vertriebenenproblem. Hg. vom Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte. Bd. 1. Bonn 1959.